

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

№ 2 (10). 2017

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

- Н. А. Антонова**,
доктор юридических наук, доцент;
- П. Н. Бирюков**,
доктор юридических наук, профессор;
- Н. А. Боброва**,
доктор юридических наук, профессор;
- Н. А. Богданова**,
доктор юридических наук, профессор;
- Е. А. Бондарева**,
кандидат юридических наук, доцент
(отв. редактор);
- Н. В. Бутусова**,
доктор юридических наук, профессор;
- Т. М. Бялкина**,
доктор юридических наук, доцент
(гл. редактор);
- В. В. Гриценко**,
доктор юридических наук, профессор;
- Т. Д. Зражевская**,
доктор юридических наук, профессор;
- Г. Н. Комкова**,
доктор юридических наук, профессор;
- В. Д. Мазаев**,
доктор юридических наук, профессор;
- Ж. И. Овсепян**,
доктор юридических наук, профессор;
- М. В. Сенцова (Карасева)**,
доктор юридических наук, профессор;
- Ю. Н. Старилев**,
доктор юридических наук, профессор;
- С. В. Судакова**,
кандидат юридических наук, доцент;
- Е. С. Шугрина**,
доктор юридических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЯ. ТЕОРИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО (ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА

- Андреев Н. Ю.** Суверенитет: разделение политического и правового аспектов 5
- Нурмагамбетов Р. Г.** Классификация методов конституционного регулирования общественных отношений в Российской Федерации 11

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА

- Боброва Н. А., Сигоров В. Н.** Возврат незаконно полученного пособия по безработице в системе конституционной экономики 17
- Бражникова В. В., Просвирнин В. Г.** Ювенальная юстиция как институт защиты прав и законных интересов несовершеннолетних 24
- Гаврилова К. В., Судакова С. В.** Особенности и проблемы реализации законодательства о свободе совести и вероисповедания в современной России 32
- Шпортова Т. П.** Актуальные проблемы современной миграционной политики России 40

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

- Бондарева Е. А., Бурдина Д. С.** Институт кворума в деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: история и современность 47
- Стародубцева И. А., Титов В. Г.** Молодежный парламент как орган представления интересов молодежи в Российской Федерации и Республике Беларусь 55
- Шелудякова Т. В., Александрова Е. И.** Направления совершенствования законодательного процесса в Российской Федерации 62

Адрес редакции:
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10а, к. 712
Кафедра конституционного
и муниципального права

Сайт кафедры:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

Электронная версия журнала:
www.law.vsu.ru/const_state

E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru;
sovolgavgu@mail.ru

Ведущий редактор издательской
группы **В. Г. Холина**

Подписано в печать 13.12.2017.
Дата выхода в свет 21.12.2017.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 12,0. Уч.-изд. л. 15,0.
Тираж 300. Заказ 535

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж,
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный
университет, 2017
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2017

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- Мальцев В. А.** Новая концепция правовой защиты государственной тайны и проблемы ее реализации..... 66
- Овсеян Ж. И.** Конституционно-правовые основы государственной функции и организации деятельности органов государственной безопасности и правоохранительных органов России в сфере противодействия экстремизму и терроризму 74
- Рогачева О. С.** Административные процедуры и эффективное публичное управление (на примере закона Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации») 89

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

- Антонова Н. А.** Развитие общественного контроля в муниципальных образованиях 97
- Боброва Н. А.** Некоторые итоги реформы местного самоуправления 2014–2015 гг. 102

СТУДЕНТЫ В ПРАВОВОЙ НАУКЕ

- Дмитриева В. Ю.** Институт судебного конституционного контроля в Российской Федерации и Федеративной Республики Германии 111
- Новичихин М. С.** О некоторых вопросах концепции «необоснованной налоговой выгоды» 119
- Тарасова Я. О.** Проблемы осуществления народовластия в Российской Федерации..... 123
- Ширяева А. И.** История становления и развития института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах..... 132

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Бялкина Т. М.** Обзор заседания секции «Муниципальное право» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2017 г.) 138
- Сазонникова Е. В.** Обзор заседания секции «Конституционный процесс» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2017 г.)..... 141
- Стародубцева И. А.** Обзор заседания секции «Конституционное право зарубежных стран» студенческой научной сессии юридического факультета (апрель 2017 г.) 143
- Требования к материалам, направляемым в редакционную коллегию журнала для опубликования 146

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE

№ 2 (10). 2017

EDITORIAL COMMITTEE:

- N. A. Antonova**,
doctor of legal sciences,
associate professor;
- P. N. Birukov**,
doctor of legal sciences, professor;
- N. A. Bobrova**,
doctor of legal sciences, professor;
- N. A. Bogdanova**,
doctor of legal sciences, professor;
- E. A. Bondareva**,
candidate of legal sciences,
associate professor (editor in chief);
- N. V. Butusova**,
doctor of legal sciences, professor;
- T. M. Byalkina**,
doctor of legal sciences, professor
(chief editor);
- V. V. Gritsenko**,
doctor of legal sciences, professor;
- T. D. Zrazhevskaya**,
doctor of legal sciences, professor;
- G. N. Komkova**,
doctor of legal sciences, professor;
- V. D. Mazaev**,
doctor of legal sciences, professor;
- Zh. I. Hovsepyan**,
doctor of legal sciences, professor;
- M. V. Sencova (Karaseva)**,
doctor of legal sciences, professor;
- Yu. N. Starilov**,
doctor of legal sciences, professor;
- S. V. Sudakova**,
candidate of legal sciences,
associate professor;
- E. S. Shugrina**,
doctor of legal sciences, professor

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF GOVERNMENT. THEORY OF CONSTITUTIONAL (STATE LAW) LAW

- Andreev N. Yu.** Sovereignty: separation between
political and law aspects..... 5
- Nurmagambetov R. G.** Classification of methods
of the constitutional regulation of the public relations
in the Russian Federation 11

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF A PERSON

- Bobrova N. A., Sidorov V. N.** Refund of illegal receipt
of unemployment benefits in the system constitutional
economy..... 17
- Brazhnikova V. V., Prosvirnin V. G.** Juvenile justice
as an institution for the protection of the rights and
legitimate interests of minors 24
- Gavrilova K. V., Sudakova S. V.** Features and problems
of implementation of legislation on freedom of
conscience and religion in modern Russia..... 32
- Shportova T. P.** Urgent problems of modern migration
policy of Russia 40

THE CONSTITUTIONAL MECHANISM OF ORGANIZATION OF STATE POWER

- Bondareva E. A., Burdina D. S.** Institute of quorum
in activity of the State Duma of the Russian Federation:
history and present..... 47
- Starodubtseva I. A., Titov V. G.** Youth parliament
as body of representation of interests of youth
in the Russian Federation and Republic of Belarus..... 55
- Sheludyakova T. V., Aleksandrova E. I.** Directions
of improving the legislative process in the Russian
Federation 62

Editorial address:
 394018 Russia, Voronezh,
 Lenin Sq., 10a, r. 712
 Constitutional and Municipal
 Law Department

The website of the Department:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Phone:
 +7 (473) 220-83-78

The electronic version of the magazine:
www.law.vsu.ru/const state

E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru;
sovolgavgu@mail.ru

CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Maltsev V. A. New concept of legal protection of state secret and its problems of implementation	66
Ovsepyan Zh. I. Constitutional and legal framework of public functions and activities of state security agencies and law enforcement bodies of Russia in the sphere of counteraction to extremism and terrorism	74
Rogacheva O. S. Administrative procedure and good governance (illustrated an example of the law of Spain «About the general administrative procedure of public administration»)	89

LOCAL SELF-GOVERNMENT

Antonova N. A. Development of public control in municipal formations	97
Bobrova N. A. Some results of the reform 2014–2015 is the of local government.....	102

STUDENTS IN THE SCIENCE OF LAW

Dmitrieva V. Yu. Institute of judicial constitutional control in the Russian Federation and the Federal Republic of Germany.....	111
Novichikhin M. S. About some questions of the concept of “unjustified tax benefit”	119
Tarasova Ya. O. Problems implementation of democracy in the Russian Federation	123
Shiryayeva A. I. History of formation and development of the institution of authorized representatives of the President of the Russian Federation in the federal districts	132

THE SCIENTIFIC LIFE

Byalkina T. M. Review of the work of the section “Municipal Law” of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2017).....	138
Sazonnikova E. V. Review of the work of the “Constitutional Process” section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2017)	141
Starodubtseva I. A. Review of the work of the “Constitutional Law of Foreign Countries” section of the student scientific session of the Faculty of Law (April 2017)	143
The requirements to the materials, sent to the editorial staff for publishing.....	146

УДК 342

Н. Ю. Андреев

Воронежский государственный университет

СУВЕРЕНИТЕТ: РАЗДЕЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ПРАВОВОГО АСПЕКТОВ*

Автор пытается изучить правовую конструкцию суверенитета, разделить политический и правовой аспекты суверенитета. Для этого прослеживает развитие доктрины суверенитета с римских времен и до наших дней. В итоге доказывается аутентичность понятий «государственный суверенитет» и «правосубъектность государства». К л ю ч е в ы е с л о в а: суверенитет, государство, imperium, fisc, правосубъектность.

SOVEREIGNTY: SEPARATION BETWEEN POLITICAL AND LAW ASPECTS

Author tries to investigate legal construction of the sovereignty, divide political and legal aspects of the sovereignty. For this author retraces movement of the sovereignty doctrine, from roman times till nowadays. As a result, it proves authentic of the state sovereignty and state legal personality.

К e y w o r d s: sovereignty, state, imperium, fisc, legal personality.

Поступила в редакцию 20 июня 2017 г.

Категория «суверенитет» является одной из наиболее важных в государствоведении. Возникнув для обоснования независимости французского короля от германского императора и его превосходства над феодалами, «суверенитет» изучался как в первую очередь политическое явление, что приводило к смешению вопросов факта (политики) и вопросов права (юридической конструкции) при

изучении суверенитета: до сих пор политические аспекты данного явления заслоняют собой юридические¹. Это негативно сказывается на исследовании правовой природы суверенитета, хотя в последнее время предпринимаются попытки изучить правовую форму и правовое содержание суверенитета². Все это приводит нас к мысли о необходимости исследования суверенитета преимущественно как правового явления, для чего требуется решить следующие задачи: 1) отделить вопросы факта и вопросы права в конструкции суверенитета; 2) изучить суверенитет как явление; 3) определить его источник; 4) исследовать правовую природу суверенитета. В силу огра-

* Публикация подготовлена в рамках подержанного РФФИ научного проекта № 17-03-00702 «Налоговый суверенитет и защита прав налогоплательщиков: опыт ЕС и ЕАЭС».

© Андреев Н. Ю., 2017

ниченности объема данной работы, мы попробуем решить первую задачу.

Использованию суверенитета как научного термина положил начало Жан Боден. Примечательно, что написание данного труда приблизительно совпало с исходом борьбы за власть в Европе. Если в раннем Средневековье римские папы и германские императоры оспаривали друг у друга первенство в западном мире, вассалы могли оказаться могущественнее сюзерена, то к моменту публикации борьба за установление политического превосходства закончилась. Окончательно утвердился принцип «король – император в своем королевстве»³. Оставалось только теоретически осмыслить действительность, что и предпринял Жан Боден.

Использованный мыслителем термин «суверенитет» («верховная власть» – фр.) понимался как «абсолютная и постоянная республиканская власть, которую латиняне именуют «величие»⁴. В данном случае правильнее было бы перевести слово «республиканская» просто как «государственная», так как в латыни «республика» означает «общее дело», т. е. государство как таковое. Интересно, что Боден ссылается на *majestas* – величие, достаточно интересное понятие римского права. Как указал К. В. Вержбицкий, *majestas* как неким свойством обладают римская община, сенат и принцепсы⁵. Можно полагать, что *majestas* распространялся на магистратов как избираемых народом лиц. Сенат практически не отделялся от римской общины и стоял наравне с ним, будучи основой Римского государства. Такое положение выражалось формулой «*Senatus Populusque Romanus*» – «Сенат и народ Рима».

Жан Боден показывает себя скорее должителем дела римских юристов, чем создателем новой концепции. Вместе с тем преюбреженность термина еще не означает аутентичности соответствующего содержания. По мысли Бодена, суверенитет представлял собой «постоянную, высшую, независимую, не связанную законами, абсолютную власть

над гражданами и подданными»⁶. Однако это была власть не государства как такового, но власть монарха, являвшегося носителем суверенитета⁷. Это вполне объяснимо, ведь Боден осмысливал противостояние не государств как таковых, но борьбу европейских монархов за политическое верховенство.

Уже из самого определения, данного Боденом, понятно, что перед нами некая власть, т. е. явление скорее политическое, чем правовое, без четкого разделения права и факта (политики). Не зря современный автор видит в суверенитете связующее звено между юридической наукой и политологией⁸. Однако требуется разграничить юридический и политический аспекты суверенитета, в чем поможет краткое (в силу ограниченности объема работы) изучение природы интересующего нас явления.

Жан Боден указывает на преемственность суверенитета и *majestas*, величия. Последнее у древних римлян было связано с верховной властью, *imperium*. Под *imperium* понималась власть, которой распоряжались римские магистраты⁹. Как отмечает В. В. Деметьева, *imperium* представлял собой «право приказа», вне зависимости от того, был он направлен на конкретного человека или на римскую общину в целом¹⁰. В силу того, что под римской общиной понималось собственно Римское государство, то приказ этот мог распространяться не просто на членов общины, но на всех должностных лиц, граждан и подданных Рима. *Imperium* нельзя было свести к одному или нескольким правам, скорее, это была совокупность полномочий. Источником *imperium* считался римский народ, избравший должностных лиц, и не зря в этой связи О. А. Омельченко указывает на магистратские полномочия как часть «отчужденного суверенитета», об отчуждении суверенитета либо же части суверенитета в юридическом смысле говорить нельзя, О. А. Омельченко верно подметил связь *imperium* и суверенитета¹¹.

Концентрация *imperium* в руках Юлия Цезаря и его преемников обозначила пре-

вращение республики в монархию. Принципы и доминусы юридически выступали магистратами, объединяя полномочия всех основных должностных лиц формально продолжавшей существовать республики. Они точно так же избирались (наделялись *imperium*). Более того, византийские василевсы, как правители сохранившейся части Римского государства, как минимум до XI в. продолжали избираться, т. е. наделяться *imperium*¹². Пусть процедура выборов оставалась более чем формальной, но это и означает, что император являлся императором именно потому, что его избирала римская община: иначе подобного формализма не потребовалось.

Тем самым конструкцию *imperium* в самом просто виде можно представить следующим образом: это набор полномочий, приобретаемых должностным лицом на основании выборов. Средством передачи *imperium*, является выбор народа, обладающего *majestas*. Следовательно, величие можно считать источником *imperium*.

К сожалению, конструкция *imperium* в трудах римских юристов должной проработки не нашла. Возможно, причиной тому является отсутствие необходимости отстаивать, выстраивать конструкцию *imperium* в борьбе с конкурентами: таковых просто не было. Иное мы видим в покоренной варварами Европе.

В чем-то был прав Б. Н. Чичерин, полагавший, что Средневековье явилось торжеством частного начала в общественных отношениях, практически вытеснив начало публичное¹³. Одна и та же территория могла подчиняться значительному числу лиц, находившихся друг с другом в весьма запутанных вассальных отношениях, что происходило на фоне противоборства римских пап, императоров и королей.

Подробным образом на исследованиях суверенитета, проведенных в XVII–XIX вв., мы останавливаться не будем и просто отошлем к соответствующему труду Н. И. Палиенко. Он указал, что суверенитет представляет собой «такой характер государственности вла-

сти, в силу которого она является безусловно высшей правовой властью в пределах своей территории и... не зависит от всякой другой организованной власти...». Кроме того, автор добавил, что «в объективном смысле суверенитет – безусловное верховенство государственной власти, в субъективном же смысле суверенной власти можно называть лишь субъекта, носителя такой высшей власти»¹⁴. Легко заметить, что правовой конструкции суверенитета Н. И. Палиенко не дает, скорее понятие носит у него описательный характер. Указание на верховенство является тавтологией – суверенитет и так означает «верховную власть». Акцент делается на таком качестве, как безусловность власти. Но, как представляется, это мало объясняет правовую составляющую суверенитета.

Французский теоретик права и конституционалист А. Эсмен различал внешний и внутренний суверенитет, рассматривая последний как «право повелевать всеми гражданами, составляющими нацию, и даже теми, которые лишь проживают на ее территории»¹⁵. Как видим, для Эсмена суверенитет – это конкретное, вполне определенное право осуществления власти над соответствующим населением. Другой французский автор, Л. Дюги, полагал, что суверенитетом является «воля государства, лица, которое обладает самостоятельной властью повелевать независимо от всякой другой воли»¹⁶. В отличие от Эсмена, Дюги понимал суверенитет как нечто предшествующее праву управления населением.

Н. Н. Алексеев полагал, что суверенитет представляет собой особое положение элементов сложного социального отношения, включающее «идею сравнения, идею соотносительности»¹⁷. Н. Н. Алексеев, как видим, пытался вообще отойти от категории права при описании суверенитета и определить сущность данного явления. Но «идея соотносительности» все равно упирается в связь государства и иных публичных субъектов, что вполне понимал еще Жан Боден.

М. Ориу попытался разделить политический и юридический суверенитет. Французский исследователь определял последний как «живую силу установленного положительно-го права», которая «имеет пребывание в... общей воле» и представляет собой компетенцию, т. е. волю «выполнять функции»¹⁸. В конечном итоге, он понимал государственный суверенитет как верховную власть государства, одновременно и силу принуждения, и компетенцию, даже более того, «компетенцию компетенций». Государственный суверенитет получал свою реализацию в форме принятия конституции¹⁹.

Действительно, в политическом смысле суверенитет для М. Ориу выступал как власть принуждения, в юридическом же как «компетенция компетенций», т. е. возможность определять компетенции органов и должностных лиц. В позитивном праве выражение такой компетенции мы находим в установлении компетенции различных органов или государства, субъектов федерации, муниципальных образований как таковых.

Вместе с тем в труде Ориу был обойден вопрос о том, может ли государство выходить за пределы «компетенции компетенций», установленной в конституционных актах (по причине их древности, устарелости и т. д.). Здесь мы видим иллюстрацию доктрины «ограничения государства своим правом», достаточно активно разрабатывавшуюся в XIX – начале XX в.²⁰ Но признавая ограниченность государства своим правом, сторонники данной идеи тем самым отказывали государственной власти в «неограниченности» и «абсолютности». Если можно себя ограничить навсегда, то нельзя говорить о неограниченности. Если ограничение носит временный характер и преодолевается в любое время, то это не ограничение. Следовательно, требовалось обосновать возможность выхода государства за пределы закрепленного в конституционном законодательстве круга полномочий.

В связи с этим К. Шмитт полагал, что вопрос о лицах и органах, принимающих решения в случае отсутствия правовой регламентации, есть и вопрос о суверенитете. Кто обладает экстраординарной государственной властью (т. е. властью действовать при отсутствии соответствующих правовых норм) и может решать, когда наступает ситуация необходимости применения такой власти, тот и является сувереном²¹. Чрезвычайным положением К. Шмитт называл не конкретную ситуацию, оформленную актом о введении такого положения, а «общее понятие учения о государстве»²². Стоит предположить, что подобная ситуация может возникнуть когда угодно. Такое расширенное понятие, на наш взгляд, вполне соответствует ходу размышлений К. Шмитта. Но у него так и не получилось отказаться от описания суверенитета через политические термины (власть и т. д.).

Современные авторы точно так же отталкиваются от политической составляющей интересующего нас явления. Так, А. Л. Бредихин под суверенитетом понимает «внешнее формальное закрепление свойств суверенитета в системе законодательства, структуре и компетенции органов государственной власти». Исследователь сближает компетенцию государства и суверенитет, а также государственную юрисдикцию, признавая их различными понятиями. Однако при этом А. Л. Бредихин носителем суверенитета считает «всю систему органов государственной власти государства». Эта система, «взятая в единстве... обладает неограниченной компетенцией»²³. Исследователь все-таки склоняется к аутентичности понятий «суверенитет» и «компетенция» (если совокупности органов государственной власти присущи оба этих свойства, причем позволяющих осуществлять одну и ту же функцию, то это просто разные названия для одного свойства).

Необходимо признать, что приведенная выборка далека от полноты и всеохватности, но позволяет сделать ряд важных выводов.

Во-первых, до настоящего времени исследователи суверенитета изучают одновременно и политические, и юридические аспекты этого явления. Во-вторых, в юридическом смысле суверенитет обычно понимается либо как некое свойство государства (когда речь идет о государственном суверенитете), либо как определенное право (право осуществлять власть), либо как совокупность прав (или право на права – «компетенция компетенций» юрисдикция и т. д.). Отсюда вытекает две проблемы:

– чистота исследования требует разделить политику и право в суверенитете (иными словами, изучать в первую очередь его правовую конструкцию и т. д.);

– определить, что же такое суверенитет: синоним уже существующего правового термина (компетенция, юрисдикция, право и т. д.) либо же некое уникальное явление, обладающее специфическим, только ему одному присущим содержанием.

Необходимо обратиться к трудам Л. А. Тихомирова. Он использовал термин «верховная власть» вместо «суверенитета» и «суверена».

Это снимает необходимость приложения усилий для понимания значения термина. Верховная власть не является ни обществом, ни государством, но представляет собой неотъемлемый признак государства, без которого последнего существовать не может²⁴. Философ также добавил, что от верховной власти все учреждения «получают свой авторитет»²⁵.

Суверенитет на основании изложенного есть высшая власть, без которой государство считаться таковым не может. Кроме того, из верховной власти проистекают все остальные полномочия («авторитет» в тихомировском понимании), которые выполняют государственные органы.

По нашему мнению, указанному содержанию соответствует только одна правовая конструкция – правосубъектность. Наличие последней свидетельствует о существовании субъекта права. Без правосубъектности он отсутствует. Кроме того, правосубъектность является предпосылкой для возникновения прав и обязанностей²⁶. Следовательно, конструкция правосубъектности вполне соответствует содержанию суверенитета²⁷.

¹ Некоторые авторы, однако, с этим не согласны: *Бредихин А. Л.* Суверенитет : политический и правовой смысл // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 3. С. 3–8.

² См.: *Исаев И. А.* Суверенитет и суверенность // История государства и права. 2016. № 19. С. 3–10.

³ *Хачатурян Н. А.* «Король – император в своем королевстве»... Политический универсализм и централизованные монархии // Империи и этнонациональные государства в Западной Европе в Средние века и раннее Новое время / отв. ред. и сост. Н. А. Хачатурян. М., 2011. С. 66–88.

⁴ Цит. по: *Шмитт К.* Диктатура. От истоков современной идеи суверенитета до пролетарской классовой борьбы / пер. с нем. Ю. Ю. Коринца ; под ред. Д. В. Кузницына. СПб., 2005. С. 41.

⁵ *Вержицкий К. В.* Развитие системы принципата при императоре Тибериусе (14–37 гг. н. э.). URL: <http://centant.spbu.ru/aristeas/monogr/verzhbit/verzhb013.htm>

⁶ Цит. по: *Палиенко Н. И.* Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль, 1903. С. 33.

⁷ Там же. С. 88.

⁸ См.: *Кольев А. Н.* Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. М., 2005. С. 220.

⁹ *Дождев Д. В.* Римское частное право / под ред. В. С. Нерсесянца. М., 1996. С. 107.

¹⁰ См.: *Дементьева В. В.* Магистратская власть Римской республики: содержание понятия *imperium* // Вестник древней истории. 2005. № 4. С. 46.

¹¹ *Омельченко О. А.* Римское право : учебник. М., 2000. С. 33.

¹² См., например: *Вальденберг В. Е.* Государственное устройство Византии до конца VII века. СПб., 2008. С. 26–33; *Андреев Н. Ю.* Природа императорской власти в Византийской империи // Проблемы истории и культуры средневекового общества. СПб., 2012. С. 110–113.

¹⁵ См.: Чичерин Б. Н. Общее государственное право / под ред. В. А. Томсинова. М., 2006. С. 118–124.

¹⁴ Палиенко Н. И. Суверенитет... С. 307, 332.

¹⁵ Эсмен А. Общие основания конституционного права. СПб., 1898. С. 3.

¹⁶ Дюги Л. Конституционное право : общая теория государства. М., 2014. С. 82.

¹⁷ Алексеев Н. Н. Очерки по общей теории государства. М., 2008. С. 182.

¹⁸ Ориу М. Основы публичного права. М., 2013. С. 35, 83.

¹⁹ Там же. С. 434, 450.

²⁰ См., например: Палиенко Н. И. Учение о существе права и правовой связанности государства. Харьков, 1908. С. 310–342; Яценко А. С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Т. 1. М., 2012. С. 203–211.

²¹ См.: Шмитт К. Диктатура... С. 216, 251.

²² Его же. Понятие политического. СПб., 2016. С. 8.

²³ Бредихин А. Л. Суверенитет как политико-правовой феномен. М., 2012. С. 60, 66, 72.

²⁴ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. М., 2006. С. 372.

²⁵ Его же. Руководящие идеи русской жизни. М., 2008. С. 400–401.

²⁶ См., например: Александров Н. Г. Законность и правоотношения в советском обществе. М., 1955. С. 134.

²⁷ Ср.: Поляков А. В. Постклассическая онтология права / под ред. И. Л. Честнова. СПб., 2016. С. 313.

Воронежский государственный университет

Андреев Н. Ю., кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры финансового права

E-mail: wredig@rambler.ru

Voronezh State University

Andreev N. Yu., Candidate of Legal Sciences,
Lecturer of the Financial Law Department

E-mail: wredig@rambler.ru

Р. Г. Нурмагамбетов

Костанайский филиал Челябинского государственного университета

КЛАССИФИКАЦИЯ МЕТОДОВ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проводится политико-правовой анализ научных подходов к характеристике методов конституционного регулирования. Автор на основе анализа различных точек зрения исследует особенности методов конституционного регулирования на отдельно взятом историческом этапе развития государства. На основании анализа литературы предложено рассмотрение разнообразных их видов. Автор, анализируя отдельно взятую классификацию методов конституционного регулирования, приходит в выводу что их наличие оправдано с точки зрения предмета и объекта конституционного регулирования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституция РФ, методы, конституционное регулирование, общественные отношения, регулирование, средства, императивный метод, диспозитивный метод, права и свободы.

CLASSIFICATION OF METHODS OF THE CONSTITUTIONAL REGULATION OF THE PUBLIC RELATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

In article to be carried out the political and legal analysis of scientific approaches to the characteristic of methods of the constitutional regulation. The author on the basis of the analysis of various points of view investigates features of methods of the constitutional regulation at separately taken historical stage of development of the state. On the basis of the analysis of literature consideration of their various types is offered. The author, analyzing separately taken classification of methods of the constitutional regulation comes in a conclusion that their existence is justified from the point of view of a subject and subject to the constitutional regulation.

K e y w o r d s: Constitution of the Russian Federation, methods, constitutional regulation, public relations, regulation, means, imperative method, dispositive method, rights and freedoms.

Поступила в редакцию 19 июня 2017 г.

Под методом конституционного регулирования необходимо понимать сложное системное образование, складывающееся из разноплановых, но тесно взаимосвязан-

ных компонентов, в частности совокупности средств (способов) воздействия на участников общественных отношений, входящих в предмет конституционного регулирования и соответствующих уровню эволюционного развития государства.

© Нурмагамбетов Р. Г., 2017

Анализ научных работ показывает, что ввиду многих историко-правовых причин нерешенной проблемой в исследовании методов конституционного регулирования является вопрос их классификации. Несмотря на имеющийся теоретический задел в этой области научных знаний, принятие Конституции РФ 1993 г. повлекло за собой в том числе и конкретизацию содержательной стороны отдельных видов методов конституционного регулирования.

Безусловно, в конституционном праве используется не один метод конституционного регулирования, их можно классифицировать по разным основаниям. В их системе необходимо различать комплекс средств, способов, участвующих в воздействии на общественные отношения. Разнообразие методов конституционного регулирования объясняется внутренними факторами функционирования государства. Объективное расширение объема конституционного регулирования привело к включению в Конституцию РФ новых глав. Это обусловило государственное вмешательство в такие новые сферы конституционного регулирования, как регулирование экономических отношений, отношений в сфере реализации гражданами избирательных прав и т. д., и как следствие, повлекло использование большого количества разнообразных способов конституционного регулирования – запретов, предписаний, ограничений и обязываний.

Следует признать, что применительно к правовой материи практически единодушно ученые высказываются относительно выделения императивного и диспозитивного методов конституционного регулирования и соответственно перечисленным методам выделяют и виды средств, участвующих в регулировании общественных отношений. Они отличаются по характеру и содержанию воздействия на общественные отношения. Охарактеризуем понятие и особенности данных видов методов.

Анализ норм Конституции РФ показывает, что преобладающим является метод

властных предписаний – субординации. Императивные начала находят свое выражение в регулировании общественных отношений, связанных с порядком формирования органов государства, установления неприкасаемого порядка предоставления прав, свобод и наложения обязанностей на граждан и других субъектов конституционных правоотношений, обязанностей, возлагаемых на государство.

Императивный метод конституционного регулирования в своей основе исключает наличие принципа равенства во взаимоотношениях «государство – общество – личность». Закрепляя конституционно-правовой порядок функционирования органов государства, он не оставляет субъекту правоотношений свободы выбора поведения, а повелевает ему в определенной ситуации поступать в соответствии с правилом поведения, закрепленным в норме Конституции и никак иначе. Его особенностью является то, что в нем преобладает принцип четкого определения полномочий, который позволяет субъектам конституционного права совершать юридически значимые, допустимые нормами Конституции РФ действия, закрепляет в гипотезе норм Конституции возможность совершения определенных действий, имеющих общеобязательный характер.

Современное конституционное законодательство стоит на позициях признания за Конституцией РФ высшей юридической силы. Именно в положениях глав 1–9 Конституции РФ закреплены различные формы выражения императивного метода конституционного регулирования в Российской Федерации. Очень часто он выражен в форме способов конституционного регулирования, устанавливающих правила поведения участников правоотношений. Так, к примеру, в ч. 3 ст. 6 Конституции указывается, что «гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его». Содержание ряда императивных методов выражено косвенно, т. е. вытекает из смысла

конституционных норм. В ч. 2 ст. 22 Конституции РФ указывается, что «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению».

При анализе особенностей императивного метода конституционного регулирования нельзя не отметить виды конституционных норм, в которых проявляются властно-императивные начала. К их числу относятся нормы Конституции РФ 1993 г. в сферах организации органов государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, установления равноправия и самоопределения народов, выборов Президента РФ, членов Правительства РФ, депутатов Федерального Собрания РФ, судей, органов местного самоуправления.

Данные нормы носят категоричный характер и не подлежат изменению. В ч. 4 ст. 111 Конституции РФ установлен неподлежащий изменению порядок роспуска Президентом РФ Государственной Думы РФ, в ч. 3 ст. 117 – порядок выражения Государственной Думой недоверия Правительству РФ, в ч. 1 ст. 121, 122 Конституции РФ – принцип несменяемости судей, их независимость, в ст. 130–132 Конституции – порядок осуществления местного самоуправления в Российской Федерации.

Осуществление конституционных обязанностей государством в различных сферах также является специфической формой проявления императивного метода конституционного регулирования. К их видам можно отнести такие обязанности, как обеспечение верховенства Конституции над иными актами законодательства, защиты Конституции, обеспечение реализации конституционных положений, касающихся прав и обязанностей граждан в определенной сфере общественных отношений, а значит, касающихся конкретной государственно-правовой функции.

Таким образом, проанализировав императивный метод и его особенности, можно заключить, что его роль заключается в закре-

плении единых правил поведения участников правоотношений, установления основ социально-экономического, политического развития общества.

Помимо императивного метода, в конституционном регулировании широко используется и метод диспозитивный. Диспозитивный метод (метод координации) конституционного регулирования, в отличие от императивного, предусматривает возможность выбора субъектами конституционных правоотношений приемлемого для него варианта поведения. Несмотря на то, что диспозитивный метод часто встречается в гражданском праве, в конституционном праве его сущность проявляется в установлении доступными средствами и приемами баланса в конституционном регулировании. Принципиальное значение в этой связи в обществе в качестве основного приоритета функционирования Российской Федерации как демократического правового государства имеет признание прав и свобод человека, всемерное и широкое их конституционное и в последующем законодательное провозглашение, закрепление и полное реальное обеспечение. Если императивному методу конституционного регулирования свойственно преобладание властных предписаний, то особенностью диспозитивного метода является преобладание такого способа, как дозволение, основанного на равноправии и координации субъектами правоотношений выбора поведения.

К характерным чертам диспозитивного метода можно отнести, прежде всего, предоставление субъектам правоотношений широкого круга прав и свобод и обеспечение их гарантиями государства. Диспозитивный метод используется в конституционном праве, в основном в процессе обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина. Одним из признаков диспозитивного метода является предоставление лицам, участвующим в определенных правоотношениях, возможности выбора варианта поведения. В Российской Федерации по Конституции

расширены рамки участия граждан в защите своих прав и свобод.

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается тенденция усиления роли государства в обеспечении действенности закрепленных в Конституции прав и свобод. Это проявляется в создании и нормативном закреплении правового статуса таких лиц, как «Уполномоченный по правам человека в РФ», «Уполномоченный по правам ребенка в РФ», «Уполномоченный по правам прав предпринимателей в РФ».

Таким образом, охарактеризовав признаки императивного и диспозитивного методов конституционного регулирования, перейдем к порядку их соотношения. Вопрос о соотношении этих методов является сложным. Соотносятся они по форме и по использованию общих способов конституционного регулирования. Они связаны между собой и едиными принципами осуществления, единой правовой средой реализации конституционных норм. Приведенная классическая классификация методов конституционного регулирования имеет свою логику, научное значение и ученых, поддерживающих ее в своих трудах. Каждый из них отличается своеобразием. Все методы конституционного регулирования соединены в единое целое системой и являются системным явлением. Системный характер проявляется в наличии единой цели у всей совокупности входящих в систему элементов – средств и способов конституционного регулирования, которые отдельно существовать не могут.

Наряду с общепризнанным делением методов конституционного регулирования на императивный и диспозитивный, можно выделить наличие иных классификаций методов конституционного регулирования. Их существование в системе научных знаний обусловлено объективными причинами, к которым можно отнести расширение предмета конституционного регулирования, круга конституционных средств воздействия, изменение направленности всего процес-

са конституционного регулирования, появление новых групп конституционных норм. В свете исследования методов конституционного регулирования выделение этих видов методов представляется логичным и своевременным.

К такой классификации можно отнести классификацию, предлагаемую В. Е. Усановым и С. В. Хмелевским. В частности, приняв за критерий зависимость конституционного регулирования от характера содержащихся в них предписаний, к видам методов конституционного регулирования они относят управомочивающий метод, методы обязывания, дозволения и запрещения¹.

В контексте определения видов методов конституционного регулирования интересны и классификации, предлагаемые М. Ф. Маликовым и В. А. Страшун. М. Ф. Маликов, характеризуя конституционное регулирование, различает следующие виды методов: координации, директивный, диспозитивный и учредительные². В. А. Страшун разделяет методы конституционного регулирования на метод субординации и координации, указывая на то, что метод координации в конституционном праве встречается реже³. С. В. Васильева, В. А. Виноградов, В. Д. Мазаев предлагают делить методы на методы императивного регулирования и общих предписаний, к их разновидностям они относят методы правового запрета, метод дозволения и метод общих предписаний⁴. Н. В. Витрук выделяет в системе методов конституционного регулирования методы убеждения, принуждения и поощрения⁵. С. А. Шмакова указывает на преобладание такого метода конституционного регулирования, как предписание⁶. Б. С. Эбзеев указывает на наличие такого метода конституционного регулирования, как метод констатации сложившегося порядка отношений, системы государственных органов, обусловленный учредительными свойствами основного закона⁷.

В. В. Лазарев указывает на установление прав и возложение обязанностей и от-

ветственности как методов конституционного регулирования⁸. Профессор В. А. Лебедев указывает на наличие в конституционном праве двух методов конституционного регулирования – метода общего и детального нормирования⁹.

Г. С. Сапаргалиев, наряду с другими методами конституционного регулирования, обозначает следующие методы: признание, используемое, по мнению автора, в основном для признания прав и свобод человека; метод обязывания; метод запрещения; метод дозволения и метод признания¹⁰.

О. Е. Кутафин разделял методы конституционного регулирования на три вида: предписание, запрет и дозволение¹¹. А. Н. Круглов пишет, что в конституционном праве преобладает метод общего регулирования, который создает основы для более детального регулирования отношений в отраслевом и специальном законодательстве¹². В. Е. Чиркин в своей монографии отводит отдельное место классификации методов конституционного регулирования. В его понимании к их видам можно отнести такие методы, как стимулирование, дозволение, запреты и обязанности¹³. О свойствах таких преобладающих методов конституционного регулирования, как метод координации и субординации, пишет А. Л. Миронов¹⁴.

На нормоустановительный метод конституционного регулирования указывал Ю. А. Щетинин¹⁵. О методе императивно-властного воздействия и его особенностях пишет В. О. Лучин¹⁶. В. Е. Чиркин предлагает разделять методы конституционного регулирования на императивные методы упрямочения, субординации, обязывания, запрещения, диспозитивные методы, методы координации, согласования и репрессивные методы¹⁷. Н. В. Витрук классифицирует методы конституционного регулирования на методы убеждения, поощрения и принуждения, выделяя в их системе такие способы, как дозволительные предписания, запрещающие и обязывающие предписания¹⁸.

Во многих случаях методы отождествляются со способами. Часто с лексической точки зрения такая позиция является оправданной, так как эти понятия являются схожими по смыслу, но отличающимися по назначению, они соотносятся как общее (методы) с частным (способы). Метод конституционного регулирования по своему содержанию шире способов, так как характеризует особое сочетание взаимосвязанных между собой средств, определяющих его направленность.

Общей является цель воздействия на общественные отношения, отличием – преобладание отдельно взятого метода в регулировании отношений, эффективность действия которого призваны обеспечить другие методы. На этот аспект подробно указала в своей работе О. В. Марченко¹⁹. А. Н. Кокотов предлагает выделение двух видов методов конституционного регулирования – метода общего нормирования и метода детальной регламентации с разнообразным использованием средств²⁰. Подобной точки зрения придерживается и Е. М. Ковешников, добавляя к этой классификации методы подробного и исчерпывающего регулирования²¹. О детальном регулировании общественных отношений пишет в своей работе и С. В. Васильева²². Во многом позиция данных авторов основывается на анализе действия норм конституционного права, соответствии отдельных видов методов видам норм – нормам-принципам, нормам-целям и, как следствие, применении различных способов в воздействии на общественные отношения.

Таким образом, конституционное регулирование имеет достаточно ясный набор методов. Каждый из них отличается своеобразием. Все методы конституционного регулирования соединены в единое целое системой и являются системным явлением. Системный характер проявляется в наличии единой цели у всей совокупности входящих в систему элементов – средств и способов конституционного регулирования, которые отдельно существовать не могут.

- ¹ См.: Усанов В. Е., Хмелевский С. В. Конституционное (государственное) право РФ : учебник. М., 2003. С. 35.
- ² См.: Маликов М. Ф. Современные проблемы конституционного права Российской Федерации : курс лекций. Уфа, 2007. С. 97.
- ³ См.: Конституционное право зарубежных стран : в 4 т. Т. 1–2. Часть общая : учебник / отв. ред. В. А. Страшун. М., 2000. С. 12–13.
- ⁴ См.: Васильев С. В. и др. Конституционное право России : учебник. М., 2010. С. 6.
- ⁵ См.: Конституционное право Российской Федерации : учебник / Российская академия правосудия ; под общ. ред. Н. В. Витрука. М., 2010. С. 24.
- ⁶ См.: Шмакова С. А. Конституционные принципы регулирования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Сибирский юридический вестник. 2006. № 2(29). С. 55.
- ⁷ См.: Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 124.
- ⁸ См.: Конституционное право : учебник / отв. ред. В. В. Лазарева. М., 1999. С. 15.
- ⁹ См.: Лебедев В. А. Конституционное право Российской Федерации : курс лекций : в 2 ч. Ч. 1. Челябинск, 2012. С. 38.
- ¹⁰ См.: Сапаралиев Г. С. Конституционное право Республики Казахстан : академический курс. 3-е изд., с доп. Алматы, 2007. С. 5.
- ¹¹ См.: Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 38.
- ¹² См.: Круглов А. Н. Конституционное право Российской Федерации. Норильск, 2010. С. 38.
- ¹³ См.: Чиркин В. Е. Конституция : российская модель. М., 2004. С. 68.
- ¹⁴ См.: Миронов А. Л. Методы конституционно-правового регулирования // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 5. С. 87.
- ¹⁵ См.: Щетинин Б. В. О понятии предмета государственного права // Правоведение. 1963. № 2. С. 139.
- ¹⁶ См.: Конституционное право зарубежных стран : учебник / ред. В. О. Лучин, Г. А. Василевич, А. С. Прудников. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 11.
- ¹⁷ См.: Чиркин В. Е. Указ. соч. С. 28.
- ¹⁸ См.: Конституционное право Российской Федерации... С. 24.
- ¹⁹ См.: Марченко О. В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 28.
- ²⁰ См.: Кокотов А. Н. Конституционное право России : курс лекций : учеб. пособие. М., 2008. С. 4.
- ²¹ См.: Ковешников Е. М. Российское конституционное право. М., 2002. С. 7.
- ²² См.: Васильева С. В. Конституционное право Российской Федерации : учеб. пособие. Смоленск, 2010. С. 6.

Костанайский филиал Челябинского
государственного университета

Нурмагамбетов Р. Г., кандидат юридических
наук, профессор кафедры права

E-mail: Orel032@mail.ru
Тел.: 8-705-815-23-73

*Kostanay Branch of the Chelyabinsk
State University*

Nurmagambetov R. G., *Candidate of Legal
Sciences, Professor of the Right Department*

E-mail: Orel032@mail.ru
Tel.: 8-705-815-23-73

УДК 342

Н. А. Боброва, В. Н. Сидоров

Самарский национальный исследовательский университет
имени С. П. Королева

ВОЗВРАТ НЕЗАКОННО ПОЛУЧЕННОГО ПОСОБИЯ ПО БЕЗРАБОТИЦЕ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

В статье анализируются основные причины незаконного получения пособия по безработице, пробелы в законодательстве, а также предлагаются решения данной проблемы. Затрагиваются вопросы правоприменительной практики по возврату незаконно полученного пособия по безработице.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституционная экономика, незаконное получение пособия по безработице, возврат.

REFUND OF ILLEGAL RECEIPT OF UNEMPLOYMENT BENEFITS IN THE SYSTEM CONSTITUTIONAL ECONOMY

In the paper constitutional political economy, the problems of illegal receipt of unemployment benefit. The author analyzes the main reasons illegal receipt of unemployment benefit, gaps in legislation as well as proposed solutions to this problem. It raises issues of law enforcement practice to return the illegally obtained unemployment benefits.

К е у w o r d s: constitutional economy, illegal receipt of unemployment benefit, refund.

Поступила в редакцию 16 июня 2017 г.

Джордж Бьюкенен в 1986 г. стал лауреатом Нобелевской премии по экономике за исследование контрактных и **конституционных** (выделено нами. – Н. Б. и В. С.) основ в принятии экономических и политических решений. Конституционная экономика, по Бьюкенену, «направляет аналитическое внимание к выбору между ограничениями»¹ и, добавим мы, исследует возможности, пределы и последствия вмешательства власти в экономику, изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности

с достигнутым уровнем конституционного развития.

В нашей стране также есть ученые, отстаивающие реалии и обосновывающие теорию конституционной экономики², особенно актуальной в условиях зарубежных санкций против России. Принимая те или иные решения в сфере экономики и социальной политики, государство зачастую балансирует между массой ограничений, в том числе конституционного порядка, так сказать, между Сциллой поиска новых бюджетных источников и Харибдой общественного недовольства, роста социального напряжения, когда основ-

© Боброва Н. А., Сидоров В. Н., 2017

ная тяжесть последствий принимаемых государством экономических мер ложится не на крупный бизнес, а на народ.

Так, отменена индексация пенсий работающим пенсионерам, постоянно повышаются тарифы на энергоносители и коммунальные услуги, в то время как реальные доходы населения падают. С 2016 г. введен «рыночный» подоходный налог на жилье и землю, который в названном году составил 20 % от его полной суммы, но каждый год будет расти на 20 % вплоть до 100 % в 2020 г. С 1 января 2017 г. отменен перерасчет коммунальных услуг (горячей и холодной воды и др.) в пользу граждан, не проживающих в квартире в связи с нахождением в больнице, на даче, в командировке и т. д. Факт отсутствия жильца подтверждался документами. Теперь же нужно подтверждать актом невозможность установки в данном жилье счетчиков воды (но такой акт можно получить только в жилом фонде с предельной степенью изношенности). Взимание платы на капитальный ремонт жилья, зачастую призрачный (причем с пеней в отличие от других видов коммунальных платежей), находится в том же ряду возложения бремени на население в поисках латания бюджетных дыр.

В Самарской области в результате поиска дополнительных источников пополнения и экономии бюджета объявили о сокращении численности сотрудников госаппарата, правда, прежде всего, за счет сотрудников законодательного (представительного) органа власти – Самарской Губернской Думы. При этом в исполнительных органах власти сократили число уборщиц, некоторых сотрудников низшего звена, но при этом число вице-губернаторов выросло с двух в 1996 г. и четырех в 2007 г. до восьми (!) в 2016 г.

Каждый вице-губернатор – это многочисленный аппарат сотрудников.

Тезис о сокращении численности государственного аппарата чаще всего используется как идеологическая подготовка и психологическая анестезия при очередном наме-

рении государства залезть в карман рядовых граждан.

В Самарской области с января 2017 г. сократилось множество пособий и иных выплат социально незащищенным слоям населения.

Например, существенно сокращены размеры компенсаций пенсионерам и инвалидам по оплате коммунальных услуг и капитального ремонта жилья, а также усложнена процедура оформления и получения этих компенсаций: если раньше пенсионер (инвалид) автоматически получал «коммунальную» надбавку к пенсии, то теперь он должен предварительно оплатить эти услуги и ежемесячно представлять подтверждающие документы в органы социального обеспечения, причем компенсация многократно уменьшена: результат деления суммы оплаты на количество проживающих в данном жилье членов семьи. При этом не каждый пенсионер (инвалид) может дойти до органа собес, чтобы принести подтверждающие документы на получение мизерной компенсации.

Кроме того, число поездок по социальным транспортным картам с 1 января 2017 г. в Самарской области ограничили 50 поездками на общественном транспорте, что вызвало массовое недовольство. В результате нескольких митингов областная власть пошла на уступку, увеличив число поездок с 50 до 60, что выглядит подачкой. В общественном транспорте были нередки случаи конфликтов между пассажирами и кондукторами, извещавшими пассажира о необходимости заплатить деньгами ввиду блокировки транспортной карты по причине полного использования нормативного числа поездок. К такому сюрпризу многие граждане были морально и психологически не готовы.

Более подробно остановимся на такой мере социальной поддержки населения, как пособие по безработице, к незаконному получению которого государство в последние годы, в силу названных причин, устремило свое внимание. Согласно ч. 3 ст. 37 Конституции РФ каждому гражданину Российской Фе-

дерации гарантируется право на защиту от безработицы.

Статья 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»³ (далее – Закон о занятости) установила обязанность государства гарантировать безработным выплату пособия по безработице, включая период их временной нетрудоспособности. Целевое назначение пособия по безработице состоит в предоставлении безработному временного источника средств к существованию на разумный период, необходимый ему для поиска подходящей работы, в сокращении периода безработицы, в стимулировании безработного к активному поиску работы, предотвращении необоснованных отказов от нее.

Так как реализация права на защиту от безработицы предполагает выплату соответствующего денежного пособия, в Законе о занятости предусмотрены порядок и условия приобретения статуса безработного, а также определенные организационно-учетные правила. Это способствует как беспрепятственной реализации каждым права на защиту от безработицы, так и предотвращению злоупотребления данным правом с обеих сторон (со стороны безработного или должностного лица, оформляющего документы на пособие).

Законодателем разработаны меры по предотвращению незаконного получения пособия по безработице, и еще на этапе признания за гражданином статуса безработного сотрудники органов службы занятости предупреждают об ответственности за сокрытие данных о своей занятости.

Между тем суды все чаще рассматривают дела о возврате незаконно полученного пособия по безработице. Такова современная политика государства в связи с необходимостью экономии бюджета, хотя никто еще не измерил трудоемкость этой работы сотрудников службы занятости, соразмерность этой трудоемкости полученной государством экономии от возврата незаконно полученных пособий по безработице.

Меры по предотвращению незаконного получения пособия по безработице нельзя признать совершенными, так как существуют пробелы законодательства. Их следует устранить, предусмотрев, прежде всего, меры, направленные на пресечение незаконного получения пособия по безработице на этапе признания за гражданином статуса безработного.

Под незаконным получением пособия по безработице следует понимать получение пособия лицом, являющимся занятым по критериям, установленным ст. 2 Закона о занятости.

В соответствии со ст. 3 Закона о занятости безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. При этом в качестве заработка не учитываются выплаты выходного пособия и сохраняемого среднего заработка гражданам, уволенным в связи с ликвидацией организации либо прекращением деятельности индивидуальным предпринимателем, сокращением численности или штата работников организации.

Порядок регистрации безработных граждан, требования к подбору подходящей работы устанавливаются Правительством РФ.

В развитие Закона о занятости принято постановление Правительства РФ от 7 сентября 2012 г. № 891 «О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы»⁴ (далее – Правила регистрации безработных граждан).

Согласно п. 4 Правил регистрации безработных граждан постановка на регистрационный учет безработных осуществляется государственными учреждениями службы занятости населения при предъявлении указанными гражданами следующих документов: паспорт или документ, его заменяющий, трудовая книжка или документ, ее заменя-

ющий, документы об образовании, документы об образовании и о квалификации, документы о квалификации, документы об обучении, документы об ученых степенях и ученых званиях, справка о среднем заработке за последние 3 месяца по последнему месту работы, а для граждан, относящихся к категории инвалидов, индивидуальная программа реабилитации инвалида, выданная в установленном порядке и содержащая заключение о рекомендуемом характере и условиях труда.

Основной причиной незаконного получения пособия по безработице является предоставление недостоверных документов

В целях предотвращения незаконного получения пособия по безработице Правила регистрации безработных граждан (п. 6) устанавливают право государственных учреждений службы занятости населения направлять запросы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, учреждения и организации с целью подтверждения достоверности сведений и подлинности документов, предъявленных зарегистрированными гражданами для признания их безработными. Причем запросы могут направляться в электронной форме с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и подключаемых к ней региональных систем межведомственного электронного взаимодействия.

Однако проверка подлинности представленных документов не позволяет установить факт занятости получателя пособия по безработице, поскольку проверка подлинности документа означает проверку действительности соответствующего документа, включая трудовую книжку, но это не означает проверку актуальности внесения записи в трудовую книжку, а также не позволяет выявить наличие нескольких трудовых книжек и т. д. Кстати, в Госдуму РФ внесена законодательная инициатива о введении трудовых книжек в электронном виде с целью предотвращения наличия у гражданина более одной трудовой книжки, что приобрело значимое распространение.

Судебная практика взысканий незаконно полученного пособия по безработице свидетельствует о том, что в большинстве случаев о незаконном получении пособия по безработице органам службы занятости населения становится известно от органов Пенсионного фонда РФ, поскольку при выходе на пенсию гражданина, получавшего пособие по безработице, органы Пенсионного фонда РФ выявляют факт наложения периода осуществления трудовой деятельности и периода получения пособия по безработице.

На основании данных органа Пенсионного фонда РФ органы службы занятости направляют заявление о незаконном получении пособия по безработице в ОВД МВД РФ, который, проведя проверку по факту незаконного получения пособия по безработице и усмотрев признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159.2 УК РФ, выносят постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного преследования. Основанием для отказа в возбуждении уголовного дела является тот факт, что с момента совершения преступления в большинстве случаев прошло более 2 лет, предусмотренных п. «а» ч. 1 ст. 78 УК РФ.

В целях возврата незаконно полученного пособия по безработице, а в некоторых случаях и других социальных выплат (например, выплаты на организацию предпринимательской деятельности, выдаваемой безработным гражданам), органы службы занятости обращаются в судебные органы с заявлениями о возврате незаконно полученного пособия.

Интересно отметить, что значительная часть незаконно полученных пособий по безработице возвращается в досудебном порядке, правда, при незначительных суммах.

В последнее время нередки случаи отказа судов в удовлетворении требований о взыскании незаконно полученного пособия. Основание отказа – истечение срока исковой давности (ст. 199 ГК РФ)⁵, причем суды исчисляли срок исковой давности с момента незаконного получения пособия по безработице

ответчиком, мотивируя это тем, что органы службы занятости в соответствии с Правилами регистрации безработных граждан имеют право проверять подлинность представленных документов.

Между тем согласно ст. 196 ГК РФ общий срок исковой давности составляет три года со дня, определяемого в соответствии со ст. 200 ГК РФ: если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права.

Как уже сказано, органы службы занятости населения узнают о нарушении своего права от органов Пенсионного фонда РФ, а о надлежащем ответчике – от органов Министерства внутренних дел.

Конечно же, государству было бы выгоднее, чтобы течение срока исковой давности начиналось либо с момента сообщения Пенсионным фондом РФ о наложении периодов получения пособия по безработице и трудовой деятельности, либо с момента вынесения постановления органами МВД.

Относительно права на проверку подлинности представленных документов следует отметить, что органы службы занятости населения могут и должны направлять запросы в органы Пенсионного фонда на предмет наличия отчислений на конкретного гражданина. Зачастую лишь таким образом можно выявить сокрытие гражданином, претендующим на статус безработного, данных о своей занятости.

Необходимо отметить, что информация о страховом стаже и страховых взносах, исчисляемых и уплачиваемых организациями в Пенсионный фонд РФ за граждан, содержит их персональные данные. Согласно ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персо-

нальные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом⁶. Такая же позиция отражена в Апелляционном определении Московского городского суда от 16 февраля 2015 г. по делу № 33-4722/2015, в определении того же суда от 5 мая 2015 г. № 4г/1-4075, в Апелляционном определении Ульяновского областного суда от 8 октября 2013 г. № 33-3645/2013 и др.

Административный регламент предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, утвержденный Приказом Минтруда РФ от 29 июня 2012 г. № 10н, не устанавливает обязанность органов службы занятости населения осуществлять проверку достоверности сведений, предоставленных гражданином, претендующим на статус безработного, а равно не устанавливает процедуру и механизм такой проверки.

Установленный факт трудоустройства является основанием для лишения гражданина статуса безработного и прекращения с момента его трудоустройства выплаты пособия по безработице. Основанием для последующего решения о назначения пособия является соблюдение Правил регистрации безработных граждан. Признается незаконным весь период получения пособия по безработице, и не имеет значения факт прекращения гражданином трудовых отношений в последующем, однако при условии, что в момент признания данного гражданина в качестве безработного и назначения пособия по безработице гражданин являлся занятым.

В целях предотвращения незаконного получения пособия по безработице предлагаем внести в законодательство следующие изменения и дополнения:

– в Федеральном законе от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»⁷ предусмотреть возможность использования сведений

персонифицированного учета для выявления лиц, осуществляющих трудовую деятельность на этапе признания их безработными;

– в Административном регламенте предоставления государственной услуги по осуществлению социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными, предусмотреть обязанность органов службы занятости осуществлять проверку достоверности сведений при предоставлении государственной услуги и установить процедуру и механизм проверки достоверности сведений, в том числе в органах Пенсионного фонда РФ, дабы исключить парализующее действие ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;

– разработать на уровне Минтруда РФ и Пенсионного фонда РФ соглашение о взаимодействии в части обмена сведениями о страховом стаже и страховых взносах в отношении конкретных граждан таким образом, чтобы это не считалось нарушением ст. 7 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (рассмотреть в связи с этим и возможность внесения изменений в данный Федеральный закон).

Внесение соответствующих изменений в действующее законодательство позволит еще на этапе признания граждан безработными предотвратить возможность незаконного получения ими пособия по безработице, чтобы в последующем не было необходимости в трудоемких судебных процессах по взысканию указанных пособий, тем более что выгода государству от возврата этих денежных сумм, даже если это и удастся иногда

осуществить, весьма сомнительна на фоне других мер экономической политики государства.

Так, с 1 апреля 2017 г. освобождены от налогов те граждане России, которые, имея активы за рубежом, т. е. самые богатые, теперь из-за санкций живут здесь. Да, у нас с западными странами есть соглашение о недопустимости двойного налогообложения: если иностранец живет в России, то и налоги платит здесь, а не там, где у него активы. Наши же олигархи, если они более 160 дней живут в России, согласно налоговому законодательству и налоги должны платить здесь. Однако указом Президента РФ они освобождены от уплаты налогов в России. Выходит, богатеи из списка «Форбс» платят налоги, как выразился М. Г. Делягин, «нашим врагам... И это не фигура речи, так как санкции есть экономическая война»⁸.

При этом с нашего бедного и нищего человека дерут 39 % от фонда оплаты труда: 30 % – обязательные соцвзносы, с остатка – 13 % подоходного налога. В 2016 г. из 20 триллионов рублей нефтегазовых доходов, полученных соответствующими компаниями в нашей стране, лишь 8 триллионов поступило в доход государства⁹. При этом более 20 миллионов людей живут за чертой бедности, имея доход ниже прожиточного минимума. И обнищание населения благодаря такой экономической политике и отсутствию прогрессивного налога, о котором безуспешно говорят ученые и политики, продолжается. Ясно, что нарушаются многие конституционные принципы, прежде всего принцип справедливости.

¹ Buchanan J. M. Constitutional Political Economy // The Encyclopedia of Public Choice. Dordrecht. 2004. Vol. 1. P. 60.

² См.: Гаджиев Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики. Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда РФ. М., 2002; Боброва Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2003; Баренбойм П. Д. и др. Конституционная экономика. М., 2006. С. 10–17; Бондарева Е. А. Роль конституционной экономики в формировании политики современного государства // Общество и право. 2015. № 2(2). С. 38–45; Её же. Принципы основ эко-

номического строя как элемент конституционной экономики // Конституционализм и государство-ведение. Научно-практический журнал. 2016. № 2(8). С. 19–26 ; Сергеев А. М. Экономическая теория конституции : формирование и развитие // Уральский форум конституционалистов. Екатеринбург, 2016. С. 162–170.

³ О занятости населения в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1915.

⁴ О порядке регистрации граждан в целях поиска подходящей работы, регистрации безработных граждан и требованиях к подбору подходящей работы : постановление Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2012 г. № 891 // Рос. газета. 2012. 5 сент.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ О персональных данных : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 152-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 31. Ст. 3451.

⁷ Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования : федер. закон от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 14. Ст. 1401.

⁸ «Станет ли Кудрин новым Керенским, а Навальный – новым Гонгадзе?». Интервью Михаила Делягина Андрею Угланову // Аргументы недели. 2017. 27 апр. С. 8.

⁹ Аргументы недели. 2017. 4 мая. С. 5.

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева

Боброва Н. А., профессор кафедры государственного и административного права, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ

E-mail: bobrovana@mail.ru
Тел.: 8-937-075-82-13

Сидоров В. Н., ассистент кафедры государственного и административного права

E-mail: sidorovvn9@rambler.ru
Тел.: 8-927-905-05-45

Samara National Research University named after Academic S. P. Korolev

Bobrova N. A., Professor of the State and Administrative Law Department, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: bobrovana@mail.ru
Tel.: 8-937-075-82-13

Sidorov V. N., Assistant of the State and Administrative Law Department

E-mail: sidorovvn9@rambler.ru
Tel.: 8-927-905-05-45

В. В. Бражникова

Воронежский государственный университет

В. Г. Просвирнин

Центральный филиал Российского государственного университета правосудия

ЮВЕНАЛЬНАЯ ЮСТИЦИЯ КАК ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье дается понятие ювенальной юстиции и раскрывается ее сущность как института защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Рассматривается деятельность государства по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей.

К л ю ч е в ы е с л о в а: ювенальная юстиция, защита прав и законных интересов, несовершеннолетний, дружественное к ребенку правосудие.

JUVENILE JUSTICE AS AN INSTITUTION FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS

In article gives the concept of juvenile justice and reveals her essence as an institution for the protection of the rights and legitimate interests of minors. The activities of States on the implementation of the national strategy for children.

К е у w o r d s: juvenile justice, protection of the rights and legitimate interests of minors, child friendly justice.

Поступила в редакцию 23 июня 2017 г.

Ювенальная юстиция в международном праве – это специализированная система правосудия в отношении детей, оказавшихся в конфликте с законом. Научные исследования свидетельствуют о значительном положительном опыте ювенальной юстиции как за рубежом, так и в России. Этот термин в последнее время все чаще используется отечественными авторами, которые в своих публикациях обосновывают создание специализированных судов по делам несовершеннолетних, ссылаясь на

опыт зарубежных стран и международные стандарты в области правосудия¹. Однако в научной литературе до сих пор нет единого подхода к определению понятия «ювенальная юстиция», а многие практические работники не имеют достаточно полного представления об этом институте. Причем словосочетание «ювенальная юстиция», состоящее из двух понятий: «юстиция» (лат. «справедливость» – система судебных учреждений, судебное ведомство²) и «ювенальный» (лат. «неполовозрелый») в правовом поле России появилось в конце XX в., по результатам некоторых научных исследований³.

© Бражникова В. В., Просвирнин В. Г., 2017

В начале же века (1910 г.), когда в России были созданы первые специализированные суды по делам несовершеннолетних, они назывались «особый суд по делам о малолетних»⁴.

В отечественной литературе обосновывается множество понятий «ювенальная юстиция». Анализ публикаций по изучаемому вопросу позволяет выделить следующие направления исследований. Э. Б. Мельникова ювенальную юстицию рассматривает в качестве части системы общего правосудия, которая реализует свои задачи на основе единой уголовно-процессуальной правовой базы, но определяется как «специфическая подсистема правосудия», обусловленная особенностями субъекта правовой защиты⁵. Я. Д. Ермаков рассматривает эту проблему шире. Он включает в понятие ювенальной юстиции «судебные органы, осуществляющие правосудие в отношении несовершеннолетних и лиц, ответственных за их воспитание, организации, обеспечивающие правовую защиту несовершеннолетних, профилактику безнадзорности и преступности, органы, разрабатывающие законодательство, направленное на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, органы, осуществляющие исполнение решений в отношении несовершеннолетних и лиц, ответственных за их воспитание»⁶. По мнению А. С. Автономова, ювенальная юстиция представляет собой «совокупность государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, должностных лиц, неправительственных коммерческих организаций, осуществляющих на основе установленных законом процедур действия, нацеленные на реализацию и обеспечение прав, свобод и законных интересов ребенка (несовершеннолетнего)»⁷. Н. Л. Хананашвили полагает, что ювенальная юстиция – это «не только совокупность государственных институтов и правовых механизмов, но и социально-психологические, со-

циализирующие инструменты и программы, применяемые как государственными учреждениями, так и негосударственными общественными институтами»⁸.

Таким образом, можно сделать вывод, что понятия ювенальной юстиции в юридической литературе варьируются в зависимости от направленности исследований конкретного автора. И хотя указанный термин имеет международное значение, но «международным» в полном смысле слова его назвать нельзя, поскольку широкого распространения в правовой науке и правоприменительной практике многих стран он не нашел. Например, в Германии создана целая система законодательства и судов в отношении несовершеннолетних, однако понятия «ювенальная юстиция» не существует. Французское законодательство использует термин «суды для детей», «так проще и понятнее»⁹.

С учетом изложенного можно дать определение ювенальной юстиции как особой формы деятельности органов исполнительной и судебной власти, выраженной в осуществлении правосудия и профилактике правонарушений в отношении несовершеннолетних, характеризующейся специфическими принципами их осуществления, организацией системы специализированных органов и служб, направленной на обеспечение благополучия подростков, защиту их прав и законных интересов. Ювенальная юстиция в совокупности с системой специализированных органов исполнительной власти, муниципальных и общественных формирований образует систему профилактики правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав.

Ювенальная юстиция как институт защиты прав и законных интересов несовершеннолетних – это дружественное к ребенку правосудие. Термин «дружественное к ребенку правосудие» введен в правовой оборот Указом Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на

2012–2017 годы»¹⁰. Под дружественным к ребенку правосудием подразумевается система гражданского, административного и уголовного судопроизводства, гарантирующая уважение прав ребенка и их эффективное обеспечение с учетом принципов, закрепленных в рекомендациях Совета Европы по правосудию в отношении детей, а также с учетом возраста, степени зрелости ребенка и понимания им обстоятельств дела. Данная система основывается на таких принципах и элементах дружественного к ребенку правосудия, как: общедоступность; соответствие возрасту и развитию ребенка; незамедлительное принятие решений; направленность на обеспечение его потребностей, прав и интересов; уважение личности и достоинства ребенка, его частной и семейной жизни; признание ключевой роли семьи для выживания, защиты прав и развития; активное использование в судебном процессе данных о детях, условиях их жизни и воспитания, полученных судом в установленном законом порядке; усиление охранительной функции суда по отношению к ребенку; приоритет восстановительного подхода и мер воспитательного воздействия; специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних; наличие системы специализированных вспомогательных служб (в том числе служб примирения), а также процедур и норм общественного контроля за соблюдением прав детей.

В целях развития дружественного к ребенку правосудия Указом Президента РФ предусматривается законодательное установление поэтапного его введения, определение форм, принципов и механизмов осуществления; принятие мер по обеспечению доступа детей к международному правосудию для защиты их прав и интересов; обеспечение выполнения Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правил 1985 г.), Руководящих принципов ООН для предупрежде-

ния преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядских руководящих принципов 1990 г.), рекомендаций Комитета министров Совета Европы о европейских правилах для несовершеннолетних правонарушителей, подвергаемых наказанию и мерам воздействия; проведение научных, социологических исследований в целях выработки эффективной политики в отношении детей, совершивших правонарушения, ее планирования, реализации и оценки достигнутых результатов; проведение научных исследований в области психологии девиантного поведения и разработка методов воздействия, не связанных с применением наказания; создание сети психолого-педагогических учреждений для работы с детьми, находящимися в конфликте с законом, и их социальным окружением; развитие сети служб примирения в целях реализации восстановительного правосудия; организация школьных служб примирения, нацеленных на разрешение конфликтов в образовательных учреждениях, профилактику правонарушений детей и подростков, улучшение отношений в образовательном учреждении. Реализация данных мер, по нашему мнению, будет способствовать повышению уровня деятельности государственных и иных органов по защите прав и законных интересов несовершеннолетних, совершенствованию существующих механизмов решения указанных проблем.

В целях законодательного обеспечения деятельности государственных органов, занимающихся делами несовершеннолетних и защитой их прав, предусматривается разработка проекта федерального закона о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, определяющего их место и роль в системе органов профилактики, механизмы реализации правозащитной, координирующей и профилактической функций в целях обеспечения прав детей, защиты от насилия и всех форм посягательств на их жизнь и здоровье, применения мер соци-

ализации и реабилитации, а также наделяющего комиссии правом ведения персонализированного банка данных безнадзорных детей и семей, находящихся в социально опасном положении. При этом предполагается освободить комиссии от функций органа внесудебной юрисдикции.

Требует дальнейшего совершенствования законодательно закреплённая система профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Национальной стратегией действий в интересах детей предусматривается включение в систему органов профилактики правонарушений несовершеннолетних судов, подразделений Следственного комитета Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных по правам ребенка и неправительственных организаций; внедрение технологий восстановительного подхода, реализация примирительных программ и применение механизмов возмещения ребёнком-правонарушителем ущерба потерпевшему, а также проведение социальной, психологической и иной реабилитационной работы с жертвами преступлений, оказание воспитательного воздействия на несовершеннолетних правонарушителей, что, на наш взгляд, должно повлечь дальнейшее развитие и совершенствование ювенальных технологий¹¹.

В уголовном судопроизводстве в отношении несовершеннолетних технологии основываются на особенностях психологических и социальных качеств личности в подростковом возрасте. Речь идет о применении совокупности форм и методов, комплексе мер, процессов и приемов психологического, педагогического и иного воздействия на правонарушителя, направленных на достижение целей уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетнего, его перевоспитание, выработку установок на правопослушное поведение и предотвращение рецидива преступности.

Таким образом, исходным ориентиром будут цели защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, определенные международными нормативными правовыми актами¹², российским законодательством¹³, постановлением пленума Верховного Суда Российской Федерации¹⁴. В частности, пленум обращает внимание судов на процессуальную обязанность качественно рассмотрения уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних в разумные сроки, имея в виду, что их правовая защита предполагает необходимость выявления обстоятельств, связанных с условиями жизни и воспитания каждого несовершеннолетнего, состоянием его здоровья, другими фактическими данными, а также с причинами совершения уголовно наказуемых деяний, в целях постановления законного, обоснованного и справедливого приговора, принятия других предусмотренных законом мер для достижения максимального воспитательного воздействия судебного процесса в отношении несовершеннолетних (ст. 73, 421 УПК РФ). Среди целей следует выделить обеспечение благополучия подростка и приоритет воспитательного воздействия перед наказанием, которые определяются международным, федеральным и региональным законодательством¹⁵ и лежат в основе уголовной ювенальной юстиции и применяемых ювенальных технологий.

В целях создания дружественного к ребенку правосудия определены меры, направленные на улучшение положения детей в период их нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период. Требуют решения вопросы: создания в Российской Федерации системы пробации как одного из инструментов, позволяющих обеспечить высокую эффективность работы с детьми, находящимися в конфликте с законом и отбывающими уголовное наказание условно; организации работы по восстановлению отноше-

ний детей, находящихся в местах лишения свободы, с их семьями и ближайшим социальным окружением и оказание помощи таким детям в адаптации и ресоциализации по окончании отбывания наказания; разработки и внедрения инновационных программ профессионального обучения детей, лишенных свободы, для приобретения ими современных профессий, востребованных на рынке труда; создания системы общественного контроля за соблюдением прав детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в социально опасном положении или в конфликте с законом; распространения на лиц, осужденных к лишению свободы в несовершеннолетнем возрасте и освободившихся в возрасте от 18 до 23 лет, права на получение социальной поддержки, сопровождение и постпенитенциарную реабилитацию со стороны служб, осуществляющих эту работу в отношении несовершеннолетних; отнесения несовершеннолетних, находящихся в следственных изоляторах и воспитательных колониях, к категории лиц, в отношении которых проводится индивидуальная профилактическая работа органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Таким образом, исходя из приведенного анализа можно утверждать, что ювенальная юстиция в России как сфера уголовного правосудия в отношении детей, оказавшихся в конфликте с законом, – это дружественное к ребенку правосудие. Указанные положения национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы частично выполнены, некоторые находятся на стадии реализации либо требуют принятия дополнительных мер по их выполнению¹⁶.

В последние годы было принято достаточно большое количество нормативных актов, целевых программ в интересах детей на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, регламентирующих деятельность органов власти, общественных формирований по совершенствованию работы

с детьми, их воспитанию, обучению, профилактике правонарушений, а главное – защите прав и законных интересов¹⁷. Эти нормативные документы и программы предусматривают различные направления деятельности: обеспечение благополучного и защищенного детства как один из основных национальных приоритетов России, доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационную безопасность детей, реализацию национальных проектов «Здоровье» и «Образование», реализацию мер, направленных на защиту прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, государственную поддержку детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, создание системы защиты и обеспечения прав и интересов детей и дружественного к ребенку правосудия, меры, направленные на улучшение положения детей в период нахождения в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в постпенитенциарный период и др.

Активную позицию в деятельности по профилактике и предупреждению подростковой преступности занимают судебные органы. Несмотря на отсутствие в России специального судостроительного законодательства о ювенальных судах, идеи ювенальной юстиции, направленные на совершенствование судебной защиты прав и свобод несовершеннолетних, нашли самую активную поддержку со стороны судейского сообщества, которое в инициативном порядке формирует ее элементы в правоприменительной практике, способствуя созданию новых ювенальных технологий судопроизводства, повышению реабилитационного содержания судебных решений, углублению специализации судей, рассматривающих дела несовершеннолетних¹⁸.

На пленарном заседании Совета судей РФ 18 октября 2016 г., говоря о «детских» судах, председатель Верховного Суда РФ В. А. Лебедев подтвердил, что «речь идет не о пугающей многих системе ювенальной

юстиции, а о создании специализированных судов, которые будут рассматривать дела, затрагивающие защиту прав несовершеннолетних. Сегодня спектр вопросов, связанных с защитой прав несовершеннолетних, очень широкий, это не только уголовные дела, но и защита их прав (гражданских, социальных, жилищных и других), вопросы усыновления, лишения, ограничения и возвращения родительских прав, работы органов опеки и попечительства и так далее... Во всем этом надо разбираться, и судья, который будет рассматривать такое дело, должен хорошо знать законодательство, практику и учитывать все особенности дела... Наша позиция в том, что специализация должна быть, причем глубокая»¹⁹. Данная позиция председателя Верховного Суда РФ подкрепляется постановлением Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 09.02.2012), в котором установлены требования к судам, рассматривающим дела несовершеннолетних (ст. 4): «Уголовные дела в отношении несовершеннолетних в судах как первой, так и второй инстанций должны рассматриваться наиболее опытными судьями. В этих целях следует постоянно совершенствовать профессиональную квалификацию судей, рассматривающих дела о преступлениях несовершеннолетних, повышать их

личную ответственность за выполнение требований законности, обоснованности, справедливости и мотивированности судебного решения. Специализация судей по делам несовершеннолетних предусматривает необходимость обеспечения их профессиональной компетенции путем обучения и переподготовки не только по вопросам права, но и по вопросам педагогики, социологии, подростковой психологии, криминологии, виктимологии, применения ювенальных технологий, используемых в рамках процессуального законодательства. В этой связи рекомендовать судьям также внедрять современные методики индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними обвиняемыми и подсудимыми»²⁰. Это и есть дружественное к ребенку правосудие.

Реформирование системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, создание новых ювенальных технологий, внедрение системы восстановительного правосудия и школьных служб примирения, совершенствование правосудия в отношении несовершеннолетних, деятельности служб детских омбудсменов, комиссий по делам несовершеннолетних и защиты их прав, специализированных подразделений по делам несовершеннолетних органов прокуратуры и внутренних дел и другие реализуемые меры, по нашему твердому убеждению, должны дать положительные результаты в государственной политике детствосбережения.

¹ Вегерникова О. Ювенальная юстиция : исторический опыт и перспективы // Рос. юстиция. 2000. № 7. С. 51–53.

² Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 697.

³ См.: Мельникова Э. Б., Ветрова Г. Н. Проект Закона о ювенальной юстиции в Российской Федерации // Правозащитник. 1996. № 2. С. 42–58 ; Глисков А., Саговский М. По поводу публикации проекта Закона о ювенальной юстиции в Российской Федерации // Правозащитник. 1997. № 1. С. 38–42.

⁴ Люблинский П. И. Об особом судопроизводстве для несовершеннолетних // Труды юридического общества. Т. 4. СПб., 1910. С. 34–45 ; Окунев Н. А. Особый суд по делам о малолетних : отчет Санкт-Петербургского Столичного Мирowego Судьи Н. А. Окунева за 1910 год. СПб., 1911.

⁵ Мельникова Э. Б. Ювенальная юстиция : проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2000. С. 12–14.

⁶ Ермаков Я. Д. Презентация авторского проекта федерального закона «Основы законодательства ювенальной юстиции Российской Федерации» // Проблемы правосудия в отношении несовершеннолетних в России и международный опыт создания ювенальной юстиции : материалы Междунар. конф. 20–21 апреля, г. Санкт-Петербург. СПб., 2000. С. 92.

⁷ Автономов А. С. Уполномоченный по правам ребенка и система ювенальной юстиции в России // Вопросы ювенальной юстиции : альманах. М., 2003. № 2. С. 23.

⁸ Хананашвили Н. Л., Зыков О. Пути продвижения ювенальной юстиции в России // Ювенальная юстиция : правовые и технологические аспекты : сб. ст. М., 2000. С. 29.

⁹ Новиков М. Работа с несовершеннолетними во Франции // Русская мысль. Париж, 2000. 26 окт. № 4348.

¹⁰ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2012 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 23. Ст. 2994.

¹¹ Там же.

¹² Конвенция о правах ребенка : принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. // Human Rights and the Judiciary : a Collection of International Documents = Права человека и судопроизводство : собр. междунар. док. Vienna, [Б.г.]. С. 131–146 ; Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних : руководящие принципы, принятые в Эр-Рияде в 1990 г. // Сб. междунар. стандартов и норм ООН в области правосудия в отношении несовершеннолетних. М., 1998.

¹³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 03.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 26. Ст. 3177 ; 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7056 ; О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Воронежской области : закон Воронеж. обл. от 28 декабря 2007 г. № 163-ОЗ (в ред. от 06.07.2009) // Собр. законодательства Воронеж. обл. 2008. № 12. Ст. 422.

¹⁴ О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 (в ред. от 09.02.2012) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4 ; 2012. № 4.

¹⁵ Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних 1985 г. (Пекинские правила) // Междунар. акты о правах человека : сб. док. М., 1998 ; Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (в ред. от 03.12.2011) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802 ; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4600 ; О защите прав ребенка на территории Воронежской области : закон Воронеж. обл. от 26 июля 1999 г. № 101-II-ОЗ (в ред. от 04.12.2012) // Коммуна. 1999. 6 авг.

¹⁶ См., например: Хананашвили Н. Л. Некоторые замечания к Концепции развития до 2017 года сети служб медиации // Вопросы ювенальной юстиции. 2016. № 1 (59). С. 21–24 ; Его же. Реализация национальной стратегии действий в интересах детей // Вопросы ювенальной юстиции. 2016. № 2 (60). С. 27–32.

¹⁷ См.: План первоочередных мероприятий до 2014 года по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2012 г. № 1916-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5908 ; Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 июля 2014 г. № 1430-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 32. Ст. 4557 ; Об утверждении плана мероприятий на 2015–2017 годы по реализации важнейших положений Национальной стратегии действий в интересах детей

на 2012–2017 годы : распоряжение Правительства РФ от 5 февраля 2015 г. № 167-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 7. Ст. 1067.

¹⁸ URL: <http://ssrf.ru/page/730/detail>

¹⁹ URL: <http://council.gov.ru>

²⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4 ; 2012. № 4.

Воронежский государственный университет

Бражникова В. В., магистрант

E-mail: vlada.brazhnikova.1991@mail.ru

Тел.: 8-920-414-08-25

Центральный филиал Российского
государственного университета правосудия

Просвирнин В. Г., кандидат юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой уголовного права

E-mail: vprosvirnin@gmail.com

Тел.: 8-910-240-66-54

Voronezh State University

Brazhnikova V. V., Master Student

E-mail: vlada.brazhnikova.1991@mail.ru

Тел.: 8-920-414-08-25

Central Branch of the Russian State University of
Justice

Prosvirnin V. G., Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor, the Head of the Criminal Law Department

E-mail: vprosvirnin@gmail.com

Тел.: 8-910-240-66-54

К. В. Гаврилова, С. В. Судакова

*Воронежский государственный аграрный университет
имени императора Петра I*

ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ СОВЕСТИ И ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В статье рассматривается право граждан на свободу совести и вероисповедания как одно из важнейших прав личности, признанное Российской Федерацией на конституционном уровне, основы правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией этого права, отдельные проблемы такого регулирования, а также возможные варианты их решения.

К л ю ч е в ы е с л о в а: свобода вероисповедания, конституционные права, религиозные убеждения, светское государство.

FEATURES AND PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF LEGISLATION ON FREEDOM OF CONSCIENCE AND RELIGION IN MODERN RUSSIA

The article analyzes the right of citizens to freedom of conscience and religion as one of the most important human rights recognized in the Russian Federation at the constitutional level the principles of legal regulation of public relations connected with realization of this right, the individual problems of such regulation and possible alternatives.

К е y w o r d s: freedom of religion, constitutional rights, religious beliefs, secular state.

Поступила в редакцию 25 июня 2017 г.

Сегодня большинство отечественных и зарубежных правоведов относят свободу совести и вероисповедания к важнейшим ценностям современности, основным демократическим правам и свободам человека, часто охраняемым на конституционном уровне. Уважение религиозных чувств человека и его права на свободу убеждений чрезвычайно важно. Это способствует соблюдению государством и других конституционных прав личности, охране законных интересов человека и гражданина и, как следствие, содействует развитию и укреплению институтов гражданского общества.

© Гаврилова К. В., Судакова С. В., 2017

Постепенно, по мере исторического развития в политических и правовых учениях, а также в общественном сознании утверждалось понимание необходимости правовой защиты людей, придерживающихся различного мировоззрения.

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена высокой значимостью и популярностью религиозного мировоззрения в современном обществе, спецификой межконфессионального диалога, той социальной напряженностью, которую порождают конфликты на религиозной почве, несовершенством российского законодательства и изменчивостью правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией прав

граждан на свободу вероисповедания, обилием судебной практики по данной проблематике, а также недостаточной научно-теоретической разработанностью данных вопросов.

Действующая Конституция РФ и Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹ (далее – Федеральный закон № 125-ФЗ) гарантируют право на свободу вероисповедания и регулируют общественные отношения, связанные с реализацией этого права, правовое положение религиозных организаций, учитывая и иные законодательные акты. В частности, такие как Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»², Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности»³, а также некоторые нормы административного и уголовного законодательства, направленные на обеспечение безопасности граждан (например, ст. 148 УК РФ)⁴ или на сглаживание межрелигиозных разногласий и поддержку реализации каждым человеком своего права на свободу вероисповедания (например, ст. 280 УК РФ, ст. 20.29 КоАП РФ)⁵. Однако современной российской практике правоприменения для обеспечения гармоничного сосуществования различных конфессий данных норм пока не достаточно.

Рассмотрим некоторые факторы, непосредственным образом влияющие на межрелигиозную напряженность в обществе.

1. Отсутствие опыта законодательного регулирования межконфессиональных отношений. Это довольно масштабная проблема. Ведь нельзя не учитывать, что действующий Федеральный закон № 125-ФЗ принимался в иных условиях общественной жизни – в условиях резкого перехода от полного офици-

ального отрицания религиозных взглядов к официальному их одобрению и стимулированию развития духовной культуры именно на религиозных принципах. Естественно, прогнозировать возможные варианты трансформации взглядов и целей отдельных религиозных направлений и ответвлений в тот период было довольно сложно, особенно в условиях плюрализации религиозно-конфессиональных взглядов и активной демократизации религиозно-государственных отношений.

За 20 лет многое изменилось, и прежде всего усилилась напряженность в отношениях представителей разных религий: часто возникают противоречивые ситуации, приобретающие некорректную форму, а иногда и приводящие к нарушениям общественного порядка. На фоне этих обстоятельств, по нашему мнению, желательна существенная обновление правовой базы, регулирующей межконфессиональные отношения в современной России. В перспективе необходима новая концепция межконфессионального диалога, восходящая к новому базовому закону «О свободе совести, вероисповедания и деятельности религиозных объединений на территории Российской Федерации», учитывающая вызовы современности и накопленный опыт правового регулирования общественных отношений в данной сфере. Государству целесообразно для разработки эффективной системы правового регулирования свободы вероисповедания обеспечить участие в подготовке проекта нового закона ведущих представителей крупных религиозных объединений, функционирующих на территории России (не только представителей православия, ислама и буддизма, но и иудаизма, католицизма, протестантизма во всем его многообразии), имеющих свою богатую историю, в том числе и в лоне отечественной культуры.

Однако пока в Российской Федерации право на свободу совести и вероисповедания регулирует Федеральный закон № 125-ФЗ, поэтому проанализируем отдельные положения этого закона и постараемся обозначить

собственное видение его возможной коррекции и совершенствования в сегодняшних реалиях российской действительности.

2. Пока еще, к сожалению, в общественном сознании наших граждан господствует очень низкий уровень понимания разницы между различными религиозными течениями, низкий уровень культуры общения с людьми иных убеждений. Эта ситуация порождает, например, следующие противоречия:

а) ложное восприятие большинством граждан России терминов «секта» и «тоталитарная секта»;

б) низкий уровень грамотности, корректности и культуры многочисленных материалов СМИ по этой проблематике, освещаемых по телевидению, публикуемых на страницах печатных изданий и, наконец, в сети Интернет. Все это только усугубляет негативные тенденции в межконфессиональном диалоге и его восприятие широкими слоями населения;

в) гармоничному сосуществованию людей разного вероисповедания препятствуют мировоззренческие особенности, в том числе специфичность культовых и обрядовых практик отдельных религиозных организаций, которые сложно адаптировать к светскому характеру государства.

Абсолютное большинство жителей России часто отождествляют различные религиозные конфессии, например современные направления протестантизма: адвентистов Седьмого дня, англикан, лютеран и многие другие христианские деноминации протестантского толка с сектами (придавая данному термину исключительно негативное значение), а зачастую и с сектами тоталитарного характера. На самом деле данные религиозные направления за столетия своего существования уже приобрели популярность во многих странах мира, стабильную положительную репутацию, сформировали свои уникальные традиции. Немало положительного многие религиозные организации сделали и на территории нашей страны (благотворительные акции, строительство оз-

доровительных и лечебных учреждений, наркологических центров, пропаганда здорового образа жизни и пр.). Поэтому нецелесообразно допускать присутствие в обществе массового негативного, оскорбляющего отношения к иным (не традиционным для России) религиозным взглядам наших соотечественников. Неуважительное отношение к чувствам верующих – во многом результат правовой и духовной безграмотности большинства людей. Зачастую эту безграмотность культивируют современные СМИ. Неправильная трактовка ситуации средствами массовой информации при освещении некоторых аспектов социальной действительности часто приводит к распространению ложной информации. Примером может служить случай, ставший показательным для отечественной судебной системы. В Судебную палату по информационным спорам при Президенте РФ обратился президент Центра общества сознания Кришны в России В. Т. по поводу оскорбительных публикаций в газете «Мегаполис-Экспресс»: «Мракобесы» (от 31 января 1996 г.), «Отдай дочурку в рабство» (от 9 октября 1996 г.), «Крестный поход изуверов» (от 1 ноября 1995 г.). В данных статьях содержались необоснованные нападки на кришнаитов, приверженцев индуизма. Авторы печатного издания явно не учли требований ст. 3 Федерального закона № 125-ФЗ, которая гарантирует каждому гражданину право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные убеждения, исповедовать любую религию. В данном случае, причисляя 6 тысяч официально зарегистрированных в России религиозных объединений к опасным для общества сектам, называя их деятельность «крестным походом изуверов», журналисты неоправданно перенесли вину действительно существующих тоталитарных сект, угрожающих здоровью и жизни людей, на многих верующих людей, ведущих законопослушный образ жизни. Итогом рассмотрения данного дела стало Решение № 26 (109) от 19 декабря 1996 г., в котором

Судебная палата постановила признать, что авторы публикации «Отдай дочурку в рабство» существенно нарушили действующее законодательство и принципы журналистской этики, распространив недостоверную информацию, порочащую честь, достоинство и деловую репутацию отдельных категорий граждан, исключительно на основании мировоззренческих убеждений этих граждан⁶.

Для демократического и правового государства такая ситуация, конечно же, неприемлема. Представляется, что задача государства состоит не в препятствии деятельности каких-то конкретных СМИ или навязывании цензуры, а в создании и закреплении таких законодательных рекомендаций по осуществлению профессиональной деятельности журналистов, которые позволили бы избегать случаев неуважительного отношения представителей СМИ к различным религиозным конфессиям и стали бы хорошим подспорьем в ежедневной работе журналистов.

Учитывая вышесказанное, считаем, что в настоящее время во избежание смешения понятий назрела острая необходимость законодательного закрепления терминов «секта», «деструктивная секта» и «тоталитарная секта». Исследованием этих специфических феноменов социальной действительности занимается широкий круг специалистов. Среди российских ученых это, например, А. Б. Борисов, А. Л. Дворкин, А. В. Кураев, П. И. Сидоров, Н. В. Петрова, В. Н. Римский и др.⁷

Определение термина «секта», в частности, содержится в «Большом юридическом словаре» под редакцией А. Б. Борисова. И по мнению этого ученого, секта представляет собой «отколовшуюся от основного или господствующего религиозного вероисповедания группу верующих, придерживающуюся своих взглядов и толкований его отдельных догматов, обрядов, поучений и т. п.»⁸. Нельзя отрицать, что термин «секта» имеет множество трактовок, выработанных философской, культурологической, религиоведческой наукой, во многих случаях имеющих ярко выра-

женный негативный характер (особенно когда речь идет о религиозной дискуссии). Однако если углубиться в этимологию данного термина, то мы увидим, что это слово латинского происхождения не имеет какой-либо негативной окраски. Большинство энциклопедических словарей также предусматривает несколько трактовок данного термина (в узком и широком смысле), первичная из которых указывает лишь на то, что «секта – это религиозное течение (община), отделившееся от какого-либо вероучения и ему противостоящее»⁹. В данном случае справедливо утверждение профессора А. Я. Сухарева о том, что «любая секта может в соответствии с Федеральным законом № 125-ФЗ зарегистрироваться как религиозная организация или действовать как религиозная группа, если проповедуемое ею вероучение и исполнение религиозных обрядов не сопряжены с причинением вреда здоровью граждан или с иными посягательствами на их личность или права, либо побуждению граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей»¹⁰.

Таким образом, можно заключить, что деятельность секты (если не углубляться в религиозно-философские догматы) может быть вполне законной и нравственной.

Иное значение имеет термин «тоталитарная секта», представляющая собой особый тип религиозной или псевдорелигиозной организации, существующей в форме религиозной, психотерапевтической, научно-познавательной, культурологической, коммерческой, образовательной или оздоровительной организации, деятельность которой сопряжена с насилием над гражданами, иным причинением вреда их здоровью либо побуждением граждан к отказу от исполнения ими гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, пропагандой таких противоправных деяний¹¹. Примерами тоталитарных сект, по нашему мнению, являются: церковь Объединения Муна, Аум Синрикё, организация «Учение Григория Грабового», церковь сайентологии.

Считаем также целесообразным законодательно закрепить термин «деструктивная секта», встречающийся в современной научной литературе и имеющий однозначную негативную трактовку. Деструктивные секты, к сожалению, довольно часто встречаются в современном мире и с высокой степенью вероятности способны трансформироваться в тоталитарную секту. Примером деструктивной секты может служить, в частности, Сатанинская церковь РФ, которая, предоставив в органы юстиции все необходимые сведения и документы, в 2016 г. была официально зарегистрирована в Москве в качестве религиозной организации.

Во избежание подобных ситуаций считаем необходимым предусмотреть в Федеральном законе № 125-ФЗ отдельную статью 1.1 «Основные термины и понятия», раскрывающую через конкретные, легальные дефиниции или посредством отсылочных норм к другим законодательным актам все специфические термины, используемые в данном законе (включая термин «экстремистская деятельность», указывая, что для целей настоящего Федерального закона термин «экстремистская деятельность» используется в том же значении, что и в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»), а также не имеющие пока законодательного определения понятия «секта», «деструктивная секта» и «тоталитарная секта». На наш взгляд, данные термины могут законодательно трактоваться следующим образом:

– **секта** – это религиозная община, отделившаяся от традиционного вероучения, религиозные убеждения членов которой основываются на новых трактовках традиционного вероучения и обновленной обрядовой практике отправления религиозных культов;

– **деструктивная секта** – религиозная община, вероучение, культово-обрядовая практика и деятельность которой оппонируют традиционным религиозным ценностям, морально-нравственным устоям общества.

Деятельность таких объединений носит замкнутый характер, члены деструктивной секты не участвуют в каком-либо межконфессиональном диалоге;

– **тоталитарная секта** – псевдорелигиозная организация, существующая в форме религиозной организации (или общины), руководство которой использует авторитарные методы управления, содержащие элементы психологического и(или) физического насилия, ограничивает членов данной секты в полноценной реализации их законных прав и обязанностей, негативно воздействует на семейную и личную жизнь своих последователей, подрывает морально-нравственные устои общества. Деятельность тоталитарной секты способна нанести вред жизни, здоровью и благополучию граждан.

Противодействие деструктивным и тоталитарным сектам необходимо в силу их опасности как для общества, так и для отдельно взятого человека. В Федеральном законе № 125-ФЗ содержится довольно прозрачный и широкий перечень оснований для приостановления, полной ликвидации религиозной организации или запрета религиозной группы на территории России. Однако этих мер не всегда достаточно для своевременного предотвращения преступной деятельности псевдорелигиозных организаций и групп. Поэтому считаем необходимым проведение предварительной антиэкстремистской правовой и лингвистической экспертизы документов, предоставляемых для государственной регистрации религиозной организации. На наш взгляд, такая мера будет способствовать выявлению тоталитарных и деструктивных сект на начальном этапе функционирования этих организаций на территории Российской Федерации и позволит минимизировать последствия их негативной деятельности. Конкретизировать эту законодательную инициативу можно посредством внесения изменений в абз. 6 ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 125-ФЗ:

Для государственной регистрации местной религиозной организации учредители

представляют в соответствующий территориальный орган федерального органа государственной регистрации сведения об основах вероучения и соответствующей ему практике, в том числе об истории возникновения религии и данного объединения, о формах и методах его деятельности, об отношении к семье и браку, к образованию и светским формам его получения, особенностях отношения к здоровью последователей данной религии, применению медицинских процедур в случае нарушения здоровья, о наличии каких-либо ограничений (или запретов) по применению таких процедур на основании религиозных убеждений, а также обоснование иных ограничений для членов и служителей организации в отношении их личных, гражданских прав и обязанностей. Данные сведения предоставляются в форме специального документа – Основ социальной концепции соответствующей религиозной организации, где четко излагаются и обосновываются.

Устав религиозной организации и Основы ее социальной концепции прежде чем быть принятыми к рассмотрению органом, осуществляющим государственную регистрацию религиозных организаций, передаются на антиэкстремистскую правовую и лингвистическую экспертизы. Экспертное заключение об отсутствии в данных документах экстремистской составляющей также является одним из оснований государственной регистрации религиозной организации.

Еще одним камнем преткновения на пути к успешному межконфессиональному диалогу является разноплановость, специфичность, а порой и противоположность культовых и обрядовых практик, актуальных для различных религиозных конфессий и тех требований, которые в морально-нравственном отношении предъявляются к последователям той или иной религиозной конфессии.

Особую сложность вызывают, например, запрет отдельных медицинских процедур, отказ от участия в выборах, отказ от празднования государственных праздников.

В таких ситуациях важно помнить конституционное установление о светском характере современной России и, исходя из этого, пытаться найти компромиссный выход из конфликтной ситуации.

Например, любые медицинские процедуры, необходимые в экстренной ситуации, когда данные процедуры являются единственно возможными методами спасения жизни пациента, на основании медицинского заключения врача (или консилиума врачей), по нашему мнению, должны быть реализованы вне зависимости от религиозных убеждений пациента или его родственников.

Ведь во многом по причине жесткого запрета процедуры переливания крови для своих последователей по решению Верховного Суда Российской Федерации в текущем году в России полностью была запрещена деятельность религиозной организации «Свидетели Иеговы». Случаи резкого ухудшения здоровья и даже смерть нескольких последователей вероучения данной религиозной организации из-за сознательного отказа от процедуры переливания крови неоднократно вызывали широкий общественный резонанс.

В США в штате Айдахо в текущем году девушка-инвалид стала инициатором судебного процесса против собственных родителей из-за того, что они сознательно, по религиозным убеждениям, около 18 лет скрывали от нее информацию о современных методах лечения ее недуга – порока сердца – и были категорически против лечения дочери путем хирургических операций из-за своей принадлежности к церкви мормонов.

Эти проблемы актуальны не только для какой-то отдельной страны, они могут возникнуть в любом государстве, где на законодательном уровне охраняется свобода вероисповедания, поэтому государство должно быть готово к таким вызовам действительности и иметь возможность в рамках правового поля находить ответы на столь сложные вопросы.

Часть 1 ст. 20 Конституции Российской Федерации охраняет право каждого челове-

ка на жизнь. В условиях современного светского государства, конечно же, этот принцип должен быть более приоритетным, чем принцип свободы вероисповеданий. Поэтому в Федеральном законе № 125-ФЗ, на наш взгляд, важно закрепить четкое положение, запрещающее учитывать мнения и(или) пожелания пациента или его родственников, продиктованные какими-либо религиозными убеждениями о методе лечения, если учет такого мнения и(или) пожелания может нанести непоправимый вред жизни и здоровью пациента. Статью 4 Федерального закона № 125-ФЗ целесообразно дополнить частью 2.1 следующего содержания:

Конституция Российской Федерации признает за каждым право на жизнь. Никакая религиозная организация (или группа) в своем вероучении не может прямо или косвенно пропагандировать идеи суицида, отказа от получения в случае необходимости квалифицированной медицинской помощи, отказа от применения каких-либо медицинских процедур к последователям данной религии, если такой отказ с высокой степенью вероятности (на основании медицинского заключения) может нанести непоправимый вред их жизни и здоровью.

В случае отказа последователями какой-либо религиозной группы или организации от участия в выборах, отказа от празднования государственных праздников по религиозным причинам важно помнить, что все граждане и жители РФ должны уважать традиции и демократические принципы государственной политики Российской Федерации. Участие/неучастие в выборах, празднование государственных праздников или отказ от него – личное дело каждого человека, но руководство религиозных организаций (групп) и их члены, действующие на территории России, не должны под страхом грехообличения культивировать в сознании своих последователей негативное отношение к традициям, гражданским правам и обязанностям, предусмотренным законодательством государства,

на территории которого они проживают. Эти принципы тоже нуждаются в прозрачном законодательном закреплении.

Реализовать данную инициативу, на наш взгляд, можно посредством дополнения ст. 4 Федерального закона № 125-ФЗ частью 2.2 следующего содержания:

Российская Федерация обеспечивает полноценную реализацию своими гражданами их конституционных прав и обязанностей, создает условия для обеспечения гражданского мира и согласия на своей территории. Никакая религиозная организация (или группа) в своем вероучении не может прямо или косвенно пропагандировать идеи игнорирования конституционных прав и обязанностей последователями данной религии, идеи неуважительного отношения к традициям, культуре, истории народов России.

В рамках настоящей статьи рассмотрены наиболее дискуссионные и противоречивые аспекты правового регулирования межрелигиозных отношений в современной России и особенности их практического воплощения в жизни.

Обеспечение гармоничного сосуществования людей с различными религиозными убеждениями, проживающих на территории одного государства, имеющего светский характер и стремящегося, сохраняя уникальность своей истории и духовной культуры, осуществить, как говорил А. И. Солженицын, «сбережение народа» – это очень высокая цель, достижение которой должно происходить посредством тщательно продуманных правовых и управленческих механизмов. Сегодня необходима обновленная научно обоснованная концепция системного реформирования законодательства в сфере государственно-конфессиональных отношений и межконфессионального диалога, отвечающая вызовам существующих геополитических катаклизмов. Целесообразна разработка и принятие на основе такой концепции нового базового закона «О свободе совести, вероисповедания и деятельности

религиозных объединений на территории Российской Федерации» и приведение в полное соответствие с ним комплекса законодательных актов, так или иначе затрагива-

ющих интересы религиозных объединений и особенности реализации жителями России своего конституционного права на свободу вероисповедания.

¹ О свободе совести и о религиозных объединениях : федер. закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (в ред. от 06.07.2016). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 23.11.2015). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности : федер. закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ Уголовный кодекс Российской Федерации от 1 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. федер. закона от 03.04.2017 № 60-ФЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 03.04.2017). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁶ Центр религиоведческих исследований «РелигиоПолис». URL: <http://religiopolis.org/publications/2255-problema-osveschenija-v-smi-religioznoj-temati.html>

⁷ Свободная энциклопедия «Википедия». URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Тоталитарная_секта

⁸ Борисов А. Б. Большой юридический словарь. М., 2010. С. 659–660.

⁹ См., например: *Даль В.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. : Т. 4. М., 1994. С. 118 ; *Иллюстрированный энциклопедический словарь Ф. Брокгауза и И. Ефрона.* М., 2007. С. 536 ; *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1972. С. 653 ; *Советский энциклопедический словарь* / гл. ред. А. М. Прохоров. М., 1988. С. 1189 ; *Толковый словарь русского языка* / под ред. Д. Н. Ушакова. URL: <http://ushakovdictionary.ru/> ; и др.

¹⁰ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева. М., 2007. С. 672.

¹¹ URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I

Гаврилова К. В., студентка

E-mail: missnicekris@gmail.com

Тел.: 8-908-133-07-12

Судакова С. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Тел.: 8-908-138-92-47

Voronezh State Agrarian University named after Emperor Peter I

Gavrilova K. V., Student

E-mail: missnicekris@gmail.com

Тел.: 8-908-133-07-12

Sudakova S. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department

E-mail: sophyasudakova@mail.ru

Тел.: 8-908-138-92-47

Т. П. Шпортова

Воронежский государственный университет

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ

Статья посвящена исследованию актуальных проблем миграционной политики России. Рассматриваются проблемы невысокой миграционной привлекательности России среди высококвалифицированных граждан, роста незаконной миграции и несовершенства миграционного законодательства. Автором приведен порядок и способы их разрешения в течение 2012–2017 гг.

К л ю ч е в ы е с л о в а: миграция, высококвалифицированный специалист, незаконная миграция, миграционное законодательство, миграционная политика.

URGENT PROBLEMS OF MODERN MIGRATION POLICY OF RUSSIA

The article is devoted to topical problems of migration policy of Russia. The problems of low migration attractiveness of Russia among qualified citizens, the growth of illegal migration and the imperfection of migration legislation. The author describes the order and ways of resolving them during 2012–2017.

К е у w o r d s: migration, highly-skilled specialists, illegal migration, migration legislation, migration policy.

Поступила в редакцию 29 июня 2017 г.

В настоящее время процесс регулирования миграционных отношений является одним из приоритетных направлений деятельности многих государств, в том числе и Российской Федерации¹.

Организация работы по противодействию незаконной миграции и контролю за криминальной обстановкой проводится в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция)², Федеральным законом «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1³; Законом РФ «О вынужденных переселенцах» от 19 февраля 1993 г. № 4530-1⁴; Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля

1993 г. № 4730-1⁵; Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1⁶; Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ⁷; Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ⁸; Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ⁹ и другими нормативно-правовыми актами.

В сфере миграционной политики России присутствует ряд проблем, основные из которых будут рассмотрены далее.

© Шпортова Т. П., 2017

Для России в сравнении с другими странами, принимающими трудовых мигрантов, характерна невысокая миграционная привлекательность среди высококвалифицированных граждан. Одним из перспективных направлений внешней трудовой миграции является стимулирование притока высококвалифицированных специалистов (далее – ВКС) разного профиля.

Реализация данного направления возможна путем привлечения квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских образовательных организаций высшего образования, на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, молодежи из иностранных государств (прежде всего из государств – участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики) для обучения в Российской Федерации с возможным предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании обучения¹⁰.

Мигрантам, обладающим востребованными специальностями, «влииться» в российское общество непросто. В стране отсутствуют программы, позволяющие привлекать иностранцев, лиц без гражданства на постоянное место жительства. Кроме того, затруднительно получение разрешения на временное проживание и вида на жительство, отсутствуют программы каникулярной и сезонной трудовой миграции, слабо развит миграционный потенциал российской системы образования.

Анализ трудоустройства иностранной рабочей силы на территории страны указывает на востребованность иностранных граждан неквалифицированных специальностей (подсобные рабочие, рабочие строительных специальностей, садоводы и др.), прибывших в безвизовом порядке.

За 12 месяцев 2016 г. на территории Воронежской области оформлено 56 разрешений на работу мигрантам – ВКС. В 2015 г. сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы России по Воронежской обла-

сти оформлено 43 разрешения на работу мигрантам – ВКС, в 2014 г. – 218, в 2013 г. – 150, в 2012 г. – 19. Лидирующие позиции сохраняют граждане Германии и Украины. Основные сферы занятости ВКС – производство, сельское хозяйство (руководящие должности).

Для увеличения человеческого капитала, обеспечивающего рост экономики и благосостояния страны, в текущих условиях мигрирующие в Россию ВКС играют важную роль. Принимая во внимание то, что на сегодняшний день существует конкуренция между государствами за привлечение таких специалистов, особенно важно создавать условия и механизмы привлечения квалифицированных и высококвалифицированных работников различных профилей, востребованных экономикой страны. Необходимо привлекать предпринимателей и инвесторов, планирующих деятельность в долгосрочной перспективе¹¹.

Основной проблемой в области миграции, создающей угрозу национальной безопасности, остается существование в стране большого числа нелегальных мигрантов¹².

Концепция определяет незаконную миграцию как перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и(или) осуществления ими трудовой деятельности.

Порядок приобретения лицом гражданства Российской Федерации, процедуры регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации урегулированы Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ¹³, Указом Президента РФ «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» от 14 ноября 2002 г. № 1325¹⁴, Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу пере-

движения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1, Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» от 17 июля 1995 г. № 713¹⁵, Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ, Постановлением Правительства РФ «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 15 января 2007 г. № 9¹⁶ и иными нормативно-правовыми актами.

К основным направлениям государственной миграционной политики Российской Федерации в области противодействия незаконной миграции п. 24 (ж) Концепция относит следующие мероприятия: всестороннее совершенствование правовой базы; усиление ответственности за нарушение миграционного законодательства; создание современной, высокоэффективной системы иммиграционного контроля, закрепленного в нормативных правовых актах Российской Федерации; выявление механизмов и активное противодействие процессам организации незаконной миграции (в частности, путем повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, идентифицирующих личность граждан); создание условий, соответствующих международному уровню, с целью проведения процедуры реадмиссии, а также обеспечение функционирования специальных учреждений, в которые временно помещаются иностранные граждане и лица, в отношении которых принято решение о выдво-

рении, или депортации, из страны; осуществление межведомственного взаимодействия как на внутригосударственном, так и на международном уровне; тщательная проработка качественно новых стратегий, программ противодействия незаконной миграции, осуществление различных согласованных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий; широкое информационно-психологическое (идеологическое) воздействие на индивидуальное и коллективное сознание мигрантов, правовое информирование работодателей.

Таким образом, комплекс проводимых мероприятий направлен на борьбу не с мигрантами, а с условиями, при которых нелегальная миграция возникает.

Незаконная миграция – продукт сложной многоуровневой детерминации. Такие факторы, как отсутствие действенного механизма квотирования иностранной рабочей силы, недостатки системы прогнозирования реальных потребностей в трудовых мигрантах, влияют на рост незаконной трудовой миграции. Мелкий и средний бизнес зачастую заинтересован в рабочей силе нелегальных мигрантов. Недобросовестные работодатели экономят на оплате труда и скрывают случаи травм, полученных на производстве, но главными нарушителями миграционного законодательства являются лица без гражданства. Правовой статус лиц без гражданства, так же как и иностранных граждан, временно пребывающих или временно проживающих на территории Российской Федерации, достаточно благоприятен, хотя и уступает режиму, применяемому в отношении тех же категорий лиц, постоянно проживающих в стране.

Лица, ищущие убежища, зачастую прибывают в страны, в которых можно получить убежище незаконно. Важно одновременно соблюсти права граждан – фактических беженцев и учесть государственные интересы, которые теоретически могут быть нарушены. Так, лица, прибывающие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения

визы, не проходят какой-либо контроль, многие факты о них остаются неизвестными – наличие судимости, заболеваний и др. Отсутствует учет лиц, отбывающих наказания, по сути, не исключена возможность бесконтрольного пребывания в стране. Вместе с тем имеются случаи, когда миграционные органы отказывали в предоставлении убежища или предоставлении статуса беженца тем гражданам, для которых эта мера была вынужденной и необходимой.

Бывает так, что оформление патента, усложненное необходимостью получения значительного количества документов и высокой для иностранцев из ближнего зарубежья стоимости процедур получения этих документов, трансформирует трудовых мигрантов в незаконных мигрантов, которые составляют основную массу правонарушений.

В связи с вышеизложенным и в целях недопущения нарушения прав иностранных лиц и лиц без гражданства при применении мер административной ответственности уполномоченным органам необходимо учитывать все обстоятельства нарушения ими миграционного законодательства.

Значительную роль в противодействии незаконной миграции, профилактике правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, играют сотрудники территориальных органов Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В течение всего исследуемого периода с целью противодействия незаконной миграции на территории Воронежской области проводились целевые оперативно-профилактические мероприятия (далее – ОПМ) в местах проживания и осуществления трудовой деятельности иностранных граждан. Участие в ОПМ, наряду с сотрудниками Главного управления Министерства внутренних дел России по Воронежской области (далее – ГУ МВД России по Воронежской области), сотрудников Управления Федеральной службы безопасности России по Воронежской обла-

сти и Прокуратуры Воронежской области положительно сказывалось на эффективности массовых проверок мест компактного проживания иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности. В результате ОПМ выявлены административные правонарушения, возбуждены уголовные дела. Так в 2012 г. по главе 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) возбуждено 6968 административных дел, в 2013 г. – 7048, в 2014 г. – 5918, в 2015 г. – 6063, в 2016 г. – 5177. По данным Информационного центра ГУ МВД России по Воронежской области в 2012 г. иностранными гражданами и лицами без гражданства совершено 349 преступлений, в 2013 г. – 313, в 2014 г. – 394, в 2015 г. – 570, в 2016 г. – 588¹⁷.

В ряде регионов отсутствует Центр временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации (далее – спецучреждение), что затрудняет исполнение санкции ст. 18.8 КоАП РФ в части административного выдворения за пределы Российской Федерации. В настоящее время потенциал спецучреждений в полной мере не раскрыт. Отметим, в Воронежской области ситуация улучшилась с открытием 3 февраля 2015 г. спецучреждения.

Несмотря на то, что острота проблемы незаконной миграции сохраняется, заметно некоторое улучшение ситуации как следствие поступательного развития законодательства, совершенствования системы государственного контроля в сфере миграции, большего внимания к вопросам национальной безопасности из-за актуализации новых внешних угроз.

Одним из основных направлений нейтрализации развития криминогенной обстановки среди иностранных граждан, лиц без гражданства, а также стабилизации обстановки в сфере миграции является целенаправленное совершенствование законодательства Российской Федерации, которое

оказывает существенное влияние на миграционные процессы и обеспечивает миграционную привлекательность страны.

Действующие нормы миграционного законодательства предоставили право юридическим и физическим лицам на основании патента привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы.

В 2011 г. возможность распространения патентной системы на иностранных граждан спровоцировала большие дискуссии как в обществе, так и Федеральном Собрании. Ключевой законопроект о патентах кардинально менял систему допуска иностранных работников на российский рынок труда.

Существовавший до 1 января 2015 г. механизм квотирования предусматривал обмен информацией между различными заинтересованными органами и ведомствами с целью определения потребности в привлечении иностранной рабочей силы, позволяя выявить еще на стадии формирования заявки недобросовестных работодателей, ранее допустивших нарушения действующего законодательства. В соответствии с Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 24 ноября 2014 г. № 357-ФЗ (далее – ФЗ № 357-ФЗ) увеличен пакет документов, необходимых для получения патента: добавлены сертификат, подтверждающий владение русским языком, знание основ истории и законодательства России, полис добровольного медицинского страхования. Сокращены сроки обращения за разрешительными документами: за оформлением патента иностранный гражданин обязан обратиться в течение 30 календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию, срок обращения за разрешением на работу – 90 суток. Одновременно возросла стоимость патента

и были введены дополнительные основания для его аннулирования.

Новеллы миграционного законодательства, предусмотренные нормами ФЗ № 357-ФЗ, позволили обеспечить системный подход в реализации миграционной политики с применением унифицированных требований и дифференцированный учет перспектив развития регионального рынка труда, приоритетный порядок трудоустройства граждан Российской Федерации, защиту прав и законных интересов трудовых мигрантов и защиту национального рынка труда, снижение административных барьеров, увеличение доходной части бюджетов субъектов Российской Федерации, а также сведение к минимуму коррупционных рисков в сфере привлечения и использования трудящихся иностранных граждан.

Патентная система заменила непрозрачную систему квотирования, ввела единый разрешительный документ, позволяющий работать у физических и юридических лиц, пополнила федеральный бюджет, ужесточила конкуренцию на рынке оформления документов для иностранных граждан. Побочным эффектом стала обязанность ежемесячного продления регистрации иностранного работника принимающей стороной, появление «двойной» системы налогообложения и невозможность возврата излишне уплаченного налога, наличие двух равноправных видов патентов, опасность расширения теневой занятости мигрантов при условии повышения стоимости патента.

В связи с тем, что мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки, в перечень документов, необходимых для получения патента, был добавлен сертификат, подтверждающий владение рус-

ским языком, знание основ истории и законодательства России.

Согласно действующему законодательству, экзамен проводится в центрах тестирования, а также в организациях, уполномоченных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В целом, эксперты позитивно оценивают результаты введения экзамена. На наш взгляд, основные цели, заключающиеся в поднятии престижа русского языка и культуры за рубежом, повышении интеграции иностранных работников в принимающее сообщество, в основном достигнуты, хотя не исключены случаи фиктивной сдачи экзамена, искусственного завышения цен на прохождение тестирования в вузовских центрах, монополизации услуг по сдаче экзамена.

С 1 января 2015 г. для иностранных работников стало обязательным оформление полиса добровольного медицинского страхования (далее – ДМС). Согласно действующему законодательству договор ДМС призван обеспечивать оказание иностранному гражданину первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме. Данным нововведением законодатель рассчитывал переложить финансовое бремя по оказанию медицинских услуг на иностранных граждан.

Договор ДМС выгоден обеим сторонам. Иностранному гражданину наделяется правом на получение бесплатной медицинской помощи, медицинское учреждение вправе взыскать денежные средства со страховой компании за оказание помощи. Негативным по-

следствием данного договора стало распространение поддельных полисов, получить медицинскую помощь по которым фактически невозможно.

Главной новацией 2016 г. стал Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹⁸, согласно которому в целях совершенствования государственного управления в сфере миграции упразднена Федеральная миграционная служба и ее функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел, в составе которого образовано Главное управление по вопросам миграции.

Думается, данное решение направлено не только на оптимизацию организационно-исполнительных функций государства, но и на контроль за миграционными процессами и их криминальными последствиями.

В связи с вышеизложенным констатируем, правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере миграционных отношений осуществляется значительным объемом нормативно-правовых актов. Большинство ведомственных актов издано упраздненной Федеральной миграционной службой России, они не учитывают современные реалии, особенности Министерства внутренних дел Российской Федерации. Считаю необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования данных общественных отношений, в том числе путем систематизации законодательства в этой сфере.

¹ См.: Прудников А. С. Незаконная миграция как источник угрозы национальной безопасности России // Государственная служба и кадры. 2015. № 3. С. 1.

² Концепция Государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года : утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Рос. газета. 1997. 3 июня.

⁴ Там же. 1995. 28 дек.

⁵ Там же. 1993. 4 мая.

⁶ Там же. 1993. 10 авг.

⁷ Там же. 1996. 22 авг.

⁸ Там же. 2002. 31 июля.

⁹ Там же. 2006. 20 июля.

¹⁰ Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 42. Ст. 5009.

¹¹ См.: Зуева А. С., Хабибулин А. Г. Задачи и функции современной российской государственности в сфере миграционной политики // Миграционное право. 2016. № 2. С. 7.

¹² См.: Трыканова С. А. Компаративный подход к исследованию актуальных проблем организационно-правового регулирования миграции в России и Европе // Миграционное право. 2010. № 1. С. 2.

¹³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹⁴ Там же. 2002. № 46. Ст. 4571.

¹⁵ Там же. 1995. № 30. Ст. 2939.

¹⁶ Там же. 2007. № 5. Ст. 653.

¹⁷ URL: <https://36.xn--b1aew.xn--p1ai/gumvd/structure/item/365215>

¹⁸ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

Воронежский государственный университет

Шпортова Т. П., аспирант кафедры конституционного и муниципального права, ведущий специалист – эксперт юридического отдела Управления Федерального казначейства по Воронежской области

E-mail: miltap@yandex.ru

Тел.: 8-980-342-95-02

Voronezh State University

Shportova T. P., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department, Leading Specialist – Expert of Legal Department of Management of Federal Treasure of the Voronezh Region

E-mail: miltap@yandex.ru

Tel.: 8-980-342-95-02

КОНСТИТУЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

УДК 342.52

Е. А. Бондарева, Д. С. Бурдина

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ КВОРУМА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье исследуется проблема посещения пленарных заседаний Государственной Думы Российской Федерации в историческом аспекте, проведен анализ действующего законодательства и предложены пути совершенствования. Рассматривается опыт зарубежных стран по реализации института кворума.

К л ю ч е в ы е с л о в а: законодательный процесс, принятие законов, пленарные заседания Государственной Думы Российской Федерации, регламент Государственной Думы Российской Федерации, передача права голоса.

INSTITUTE OF QUORUM IN ACTIVITY OF THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORY AND PRESENT

Contains the research of the problem of visiting plenary sessions of the State Duma of the Russian Federation in historical perspective, the analysis of the current legislation, suggests ways to improve the tools. The experience of foreign countries in the implementation of the quorum institution is considered.

К е y w o r d s: legislative process, adoption of laws, plenary sessions of the State Duma of the Russian Federation, regulations of the State Duma of the Russian Federation, transfer of the right to vote.

Поступила в редакцию 25 марта 2017 г.

Кворум (лат. *quorum praesentia sufficit* – присутствие которых достаточно) – установленное законом, уставом организации или регламентом число участников собрания (заседания), достаточное для признания данного собрания правомочным принимать решения по вопросам его повестки дня¹. Для работы Государственной Думы Российской Федерации требуется кворум. Для принятия конституционных поправок в закон требует-

ся 2/3 голосов, для принятия или непринятия обычных поправок в законы или законопроектов требуется более 1/2 голосов «за» или «против».

За прошедший год уровень доверия российских граждан к государственным структурам и общественным институтам существенно снизился. Если Президенту нашей страны в настоящее время доверяют три четверти населения – 74 % против 80 % в 2015 г., то положение Государственной Думы заметно изменилось – с 40 до 22 %. Это подтверждают

© Бондарева Е. А., Бурдина Д. С., 2017

данные опроса Левада-центра, проведенного в конце сентября 2016 г. в **137 населенных пунктах 48 регионов страны**².

Одной из главных причин явилась сложившаяся в Государственной Думе Российской Федерации на протяжении многих лет порочная практика непосещения депутатами заседаний Государственной Думы и голосование депутатов друг за друга при принятии законов, решающих судьбы людей, что также можно подтвердить результатами опроса, проведенного специалистами Фонда «Общественное мнение». Так 79 % респондентов посчитали правильным отмену голосования по доверенности, 18 % высказались против этой меры и лишь 3 % затруднились ответить³.

Это парадокс, но большинство законов, изданных нашей Государственной Думой за последние несколько лет, приняты с нарушением закона, поскольку действующее российское законодательство не предусматривает голосование за себя и за «товарища», и совершенно ясно, что никаких доверенностей на голосование никто друг другу не выдавал.

Данная точка зрения основана на особом мнении судьи Конституционного Суда Российской Федерации В. О. Лучина к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»: «Подтверждение конституционности подобной практики голосования может привести к тому, что по всем законам можно будет проводить голосование при участии в заседании Государственной Думы нескольких депутатов, на имя которых от других депутатов будут выданы сотни доверенностей. Это противоречит сущности и предназначению Государственной Думы как палаты представительного органа государственной власти»⁴.

Вопрос о значении соблюдения процедуры голосования при принятии законода-

тельных актов нижней палатой российского парламента являлся предметом спора в нашей стране более 17 лет. Конституционный Суд Российской Федерации в своих постановлениях дважды (20 июля 1999 г. и 11 июня 2003 г.) признавал, что Основной закон предполагает «необходимость личного голосования депутата» при принятии законов⁵. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации конституционными нормами о статусе Государственной Думы и порядке ее деятельности обуславливается необходимость нормативно-правового закрепления в Регламенте Государственной Думы процедуры голосования при принятии федеральных законов, предполагающего обеспечение личного участия депутатов в заседаниях и голосовании в ходе законодательного процесса. Наличие такого рода правил и их соблюдение является существенным процессуальным элементом надлежащего, основанного на требованиях Конституции Российской Федерации порядка принятия федеральных законов и гарантирует соответствие принятого решения реальному волеизъявлению депутатов. Вместе с тем принцип личного участия депутата в голосовании не исключает внесения в Регламент Государственной Думы дополнений, касающихся передачи депутатом своего голоса в связи с отсутствием на заседании по обстоятельствам, имеющим исключительный характер.

Нормативный аспект (общеобязательный характер) правовых позиций органа конституционного контроля Российской Федерации проявляется в том, что федеральный законодатель, внося изменения в правовое регулирование тех или иных общественных отношений, не вправе осуществлять соответствующее регулирование без учета правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в конкретном Постановлении⁶.

В связи с этим в п. 2 ст. 85 Регламента Государственной Думы ее Постановления от 21 сентября 1999 г. и от 23 октября 2002 г.⁷

внесены изменения, закрепляющие возможность передачи депутатом Государственной Думы своего голоса другому депутату в случае отсутствия на заседании Государственной Думы.

Также Конституционный Суд отметил, что он не может по собственной инициативе проверить нормы Регламента Государственной Думы и оценить законы, принятые в новом порядке, так как конституционность п. 2 ст. 85 Регламента Государственной Думы не оспаривалась ранее и не оспаривается заявителями по рассматриваемому делу.

В сети Интернет и в СМИ начинает периодически появляться информация о систематическом отсутствии депутатов на пленарных заседаниях Государственной Думы. Так, 8 февраля 2002 г. сайт Regions.ru опубликовал заявление членов комиссии по этике Государственной Думы, предложивших СМИ опубликовать список «депутатов-прогульщиков», чтобы воздействовать на их поведение через общественное мнение. «Основным занятием депутата является законотворчество, а не работа в регионах, которая осуществляется за государственный счет, – заявили члены комиссии. – Некоторые депутаты во время срока своих полномочий академии заканчивают, докторские защищают, а в Думе не работают»⁸.

В данной связи очень показателен фрагмент стенограммы пленарного заседания Госдумы от 18 мая 2005 г., 16 часов (по окончании обеденного перерыва). Любовь Слиска (председательствующая):

Я посчитала: в зале чуть больше 40 человек. Как будем продолжать работу, сделаем вид, что у нас кворум? Включите режим регистрации. Кто без карточки? Покажите. Результаты регистрации: Присутствует 395 человек (87,8 %). Кворум есть⁹.

В октябре 2005 г. сообщалось: «Число хронических прогульщиков превышает половину всего депутатского корпуса. Из 450 депутатов более 225 регулярно не приходят на работу, а на обычном заседании присутствуют не более 50 парламентариев»¹⁰.

Для того чтобы пленарные заседания считались законно проведенными, депутаты, не собиравшиеся на них присутствовать, передавали свои карточки коллегам по фракции, а тем, в свою очередь, приходилось бегать по рядам и нажимать на кнопки вместо отсутствующих.

Два года спустя, в 2007 г., в Государственной Думе был подготовлен проект Кодекса парламентской этики, закрепляющий лишение прогульщиков их зарплат. Наблюдатели с самого начала отнеслись к нему скептически – практически все депутаты являются далеко не бедными людьми, и данная мера ответственности вряд ли что-то изменит. Впрочем, Кодекс так и остался только в проекте.

Далее, в 2008 г., Дума обсуждала законопроект, запрещающий депутатам-прогульщикам передавать свои карточки для голосования коллегам. Он также был отклонен на том основании, что подобная норма уже содержится в законе «О статусе члена Совета Федерации и депутата Госдумы» и принимать специальный законопроект на данную тему нецелесообразно.

В печатных изданиях СМИ отмечалось, что прогуливать парламентские заседания уже давно считается нормой. Причем депутатов вовсе не заботит, что зал заседаний может вообще оказаться пустым: дабы не дискредитировать народных избранников, государственные телеканалы иногда используют архивные съемки, на которых зал заполнен. Благодаря этой «защите» вполне допустима такая ситуация, когда из 450 депутатов на заседании присутствуют лишь 5. Так было, в частности, 27 февраля 2009 г.¹¹

На встрече с лидерами думских фракций в Кремле 2 апреля 2010 г. президентом Д. А. Медведевым впервые на высшем уровне была озвучена рассматриваемая проблема. «Это вообще не моя компетенция, это вопрос Государственной Думы, внутренней организации жизни Госдумы, это другая власть, но как гарант Конституции я не могу не сказать, что меня самого удивляет картинка из

зала заседаний Госдумы, когда там сидит 10–15 % от списочного состава. Я обращаюсь ко всем партиям и к партии, которая имеет “контрольный пакет”, к другим партиям. Надо что-то с этим делать. Это в конечном счете оскорбление тех, кто голосовал за партии. Пусть ходят на заседания, а те, кто не ходят... Давайте изменим законодательство – пусть гуляют в другом месте»¹².

Тема депутатов-прогульчиков достигла своего апогея усилиями команды телеканала РЕН ТВ. 20 мая 2010 г. они показали сюжет о единогласном принятии в Госдуме в первом чтении законопроекта о полном запрете употребления алкоголя за рулем. Однако главная новость состояла не в этом, а в том, что «судьбу миллионов решили 88 человек» – именно столько депутатов из 450 присутствовали в зале на момент голосования, итог которого показал совсем иную цифру – 449 «за». Сюжет был перепечатан на сайтах BBC и Spiegel, а также вызвал появление сообщества «Пустое место».

В декабре 2012 г. широкий резонанс получил случай голосования карточкой умершего депутата. Тогда Госдума принимала «закон Димы Яковлева», который запретил иностранцам усыновлять российских сирот. По карточке депутата-единоросса Вячеслава Осипова проголосовали коллеги, хотя сам депутат к тому моменту скончался.

И только лишь осенью 2016 г. данная проблема получила свое разрешение. Государственная Дума запретила депутатам голосовать по доверенностям на пленарных заседаниях, в комитетах и комиссиях. Новые нормы регламента были одобрены практически единогласно – 442 из 450 голосов. Соответствующие изменения внесены в регламент нижней палаты¹³. Также был утвержден список уважительных причин, по которым депутат может отсутствовать во время пленарного заседания. Таких причин четыре – это больничный, командировка в регион (если она оформлена по обращению руководителя фракции на имя председателя Думы), участие

депутата в составе официальной парламентской делегации за рубежом, а также исполнение обязанностей руководством палаты (спикер, его заместители и руководители четырех думских фракций) за пределами Госдумы (заседания Госсовета, Совбеза)¹⁴. И данный перечень является закрытым.

Поправки в регламент предусматривают и изменение порядка работы депутатов на пленарных заседаниях. Раньше голосование по всем законопроектам проходило в интервале с 17 до 18 часов. Согласно новому порядку время голосования по документу зависит от позиции профильного комитета. Если инициативу рекомендовали к принятию, то голосовать по ней будут сразу после обсуждения. На вечерний час голосования выносятся законопроекты, рекомендованные к отклонению.

Также Государственная Дума приняла поправки, вводящие штрафы для депутатов за отсутствие на пленарных заседаниях без уважительной причины. За прогулы пленарных заседаний размер ежемесячных выплат будет сокращен. За каждое пропущенное пленарное заседание будет удерживаться одна шестая часть предусмотренных Федеральным законом от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹⁵ выплат. Прогульщиком будет считаться ни разу не зарегистрировавшийся за время заседания парламентарий.

В итоге мы видим, что регламентные нормы работы депутатского корпуса были приведены в соответствие с общемировым трендом, но и по сути возвратились к тем традициям, которые существовали в период Российской империи.

К примеру, на основании Свода законов Российской империи и Наказа Государственной Думе устанавливалось, что для законного состава заседаний требуется присутствие не менее одной трети численного состава Думы. За прогулы строго наказывали: если член Государственной Думы не посещал ни

одного ее собрания в течение целого года, то он выбывал из ее состава. В том случае, когда заседание Государственной Думы не происходило по неприбытию положенного числа членов, подлежавшее рассмотрению дело, если оно признавалось внесшим его министром или главноуправляющим неотложным, назначалось к новому слушанию не позднее двух недель после несостоявшегося заседания. При таком слушании дело рассматривалось, каково бы ни было число, прибывших в заседание членов.

Наказывали депутатов и рублем. Так, в Приложении II (к ст. 23) раздела Свода законов об устройстве Государственной Думы говорилось: «Члены Государственной Думы, без уважительных причин отсутствующие в Общем Собрании последней, подвергаются за каждый пропущенный день заседания вычету из довольствия, причитающегося им в ближайшем месяце. Размер вычета определяется Наказом Государственной Думы»¹⁶. Свое присутствие на заседании депутат доказывал «внося собственноручно свое имя, в течение заседания, в Ведомость присутствующих». Член Государственной Думы, не принявший участия в поименном голосовании, считался отсутствующим, «хотя бы он внес свое имя в ведомость».

Вычетам из зарплаты не подвергались те депутаты, которые находились в отпуске, а также не присутствовавшие по иным уважительным причинам, которыми признавались:

- 1) нездоровье, препятствующее присутствовать в заседаниях общего собрания, смерть или тяжкая болезнь членов семьи;
- 2) занятия, связанные с деятельностью Государственной Думы;
- 3) личные дела, не терпящие отлагательства.

Также в Наказе Государственной Думе указывалось, что член Государственной думы, отсутствовавший в заседании общего собрания без уважительной причины, подвергается вычету из причитающегося ему в ближайшем месяце довольствия в размере двадцати пяти

рублей за каждый пропущенный день заседания. Однако сумма вычетов, подлежащих удержанию в течение месяца, не могла превышать получаемого членом Государственной Думы ежемесячного довольствия.

Практически во всех странах в настоящее время – как в западных, так и в бывших советских республиках – с невысокой явкой парламентариев пытаются бороться по-разному. В Казахстане, Белоруссии, Киргизии, и Молдавии в случае отсутствия депутата на рабочем месте его лишают части заработной платы. А в Армении за отсутствие на заседаниях на протяжении определенного времени легко можно лишиться мандата.

В законах европейских государств также можно встретить аналогичные нормы. Так, например, в 17 странах Европейского союза закреплена юридическая обязанность посещения заседаний. В ряде государств, таких как Румыния, Польша, Португалия, предусмотрены штрафные санкции, которые рассчитываются пропорционально числу пропущенных заседаний.

Другие же страны устанавливают более строгие правила, предусматривающие лишение заработной платы и иных вознаграждений за следующий месяц в случае безосновательного отсутствия парламентария на заседаниях в общей сложности от четырех дней (в Словакии, Чехии) или штраф в размере 20 % базовой зарплаты за каждое заседание, пропущенное без уважительной причины (в Латвии).

Такая крайняя мера, как прекращение депутатских полномочий за систематические прогулы, закреплена в законодательстве Австрии, Финляндии и Португалии.

Сенат Румынии считает многократное отсутствие парламентария на заседаниях нарушением парламентской этики, и в данном случае необходимо применять не денежные, а другие санкции.

Присутствие парламентариев на заседаниях в большинстве государств ЕС контролируется с помощью реестра посещаемости. В Латвии в течение каждого заседания парла-

мента регистрация членов парламента проводится три раза, и члены парламента считаются присутствующими на заседании, только если они зарегистрировались трижды.

В тех странах ЕС, где не предусмотрена юридическая обязанность членов парламента посещать заседания парламента, в качестве альтернативы введены:

- требование кворума для голосования (Дания, сенат Франции: для того чтобы голосование считалось состоявшимся, необходимо присутствие не менее половины членов парламента);

- передача вопроса посещения заседаний парламента на рассмотрение фракциям (Великобритания, Венгрия, Германия, Швеция, Эстония);

- общественный контроль и освещение вопросов посещения заседаний парламента в СМИ (Греция, Эстония).

В бундестаге Германии считают, что нет необходимости в правовых нормах, обеспечивающих посещение членами парламента пленарных заседаний, так как эти правила дают только «косметический эффект», но по существу не повышают качество работы. Тем не менее денежное содержание будет снижено, если депутат не расписался в реестре посещаемости или не принял участие в поименном голосовании.

В Европарламенте предусмотрено снижение денежного содержания парламентария на 50 % за каждый день пленарного заседания, на котором парламентарий отсутствует более чем на половине поименных голосований.

Если же «народный избранник» в течение года пропускает без уважительной причины более половины дней пленарных заседаний, он должен раскошелиться сам, возместив Европарламенту половину текущих расходов своего регионального офиса.

Вместе с тем есть страны с длительными демократическими традициями (например, Великобритания), в которых вопросы борьбы с низкой посещаемостью депутатского корпу-

са находятся еще только на стадии обсуждения, хотя проблема реально существует.

И этому может существовать вполне логичное объяснение – не каждому «народному избраннику» понравится выходить из «зоны комфорта» и терять в доходах, поэтому и продвижение любой такой законодательной инициативы будет наталкиваться если не на публичное, то как минимум внутреннее противостояние. И там, где политической воли и авторитета руководства какого-либо парламента не хватает, процесс будет затягиваться по времени. В нашем же случае воли и авторитета, как показала практика, оказалось достаточно.

На основании изученного исторического и международного опыта считаем, что наиболее оптимальными и целесообразными в исследуемом направлении являются следующие шаги.

Во-первых, как отмечалось выше, прогульщиком признается народный избранник, который ни разу не зарегистрировался за время пленарного заседания, а таких регистраций три: в 10:00, 12:00 и 16:00. Считаем, что формулировка данной нормы также может вести к злоупотреблениям, так как депутат может зарегистрироваться единожды и далее отсутствовать в зале заседания. Более уместно было бы закрепить следующее: «Депутат Государственной Думы считается присутствующим на заседании в том случае, если он зарегистрировался трижды».

Во-вторых, по нашему мнению, может быть использован также опыт таких стран, как Австрия, Португалия и Финляндия, в которых закреплен следующий вид санкций – за систематические прогулы следует прекращение депутатских полномочий.

Считаем, что указанные изменения создадут действительно эффективный контроль за посещаемостью депутатами пленарных заседаний.

В работе парламента последнего созыва обозначилась еще одна проблема, требующая разрешения.

Пунктом 3 ст. 83 Регламента Государственной Думы Российской Федерации установлено, что электронное голосование с использованием электронной системы может быть *количественным, рейтинговым, альтернативным*. Согласно п. 4 ст. 83 количественное голосование представляет собой выбор из трех вариантов ответа: «За», «Против» или «Воздержался». Анализ результатов голосований депутатов в период работы седьмого созыва Государственной Думы Российской Федерации с 5 октября 2016 г. по 17 февраля 2017 г. показывает, что за четыре месяца работы парламента на голосование в ходе пленарных заседаний было поставлено более 1300 вопросов. По количественным голосо-

ваниям более чем в 350 случаях депутаты отклоняли законопроекты из-за отсутствия кворума в нарушение действующего Регламента. При этом отсутствие кворума связано не с физическим отсутствием депутатов в зале заседания. Как свидетельствуют стенограммы заседаний Государственной Думы, народные избранники исправно посещают пленарные заседания практически полным составом и исправно регистрируются на них в соответствии со ст. 44 регламента. То есть депутаты попросту игнорируют голосование, отказываясь выражать мнение по тем или иным вопросам, напрямую связанным с общественно-политической жизнью страны и своих избирателей.

¹ См.: Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2000. С. 198.

² См.: Институциональное доверие. URL: <http://www.levada.ru/2016/10/13/institutsionalnoe-doverie-2/>

³ См.: Россияне — за повышение дисциплины в Госдуме. URL: <https://www.pnp.ru/politics/2016/11/08/rossiyane-za-povyshenie-discipliny-v-gosdume.html>

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 25. Ст. 2564.

⁵ См.: По делу о проверке конституционности Федерального закона от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 июля 1999 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 30. Ст. 3989; По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 г. № 10-П П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 25. Ст. 2564.

⁶ См.: Пункт 4 Постановления Конституционного Суда РФ от 27 ноября 2009 г. № 18-П // Рос. газета. 2009. 16 дек.

⁷ О внесении изменений и дополнений в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 сентября 1999 г. № 4324-II ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 39. Ст. 4588; О внесении изменений и дополнений в статьи 24 и 85 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 23 октября 2002 г. № 3172-III ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 44. Ст. 4336.

⁸ Комиссия по этике Государственной думы готовит проект кодекса этического поведения парламентария. URL: <http://regions.ru/news/705766/>

⁹ Цит. по: «Любовь Слиски недовольна посещаемостью депутатами заседаний Госдумы». URL: https://www.newsru.com/russia/23nov2005/love_sliska.html

¹⁰ Депутаты Госдумы перестали ходить на заседания — за них голосуют «рядовые». URL: <http://www.newsru.com/russia/25oct2005/deputat.html>

¹¹ Депутаты массово прогуливают заседания Думы. Госканалы показывают архив, чтобы не дискредитировать избранников. URL: <http://www.newsru.com/russia/12mar2009/progulshiki.html>

¹² Президент предложил изменить закон из-за депутатов-прогульщиков: им «гулять в другом месте». URL : <https://www.newsru.com/russia/02apr2010/progool.html>

¹³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 октября 2016 г. № 68-7 ГД // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 44. Ст. 6103.

¹⁴ Госдума отменила голосование депутатов по доверенности. URL : <https://rg.ru/2016/10/21/gosduma-otmenila-golosovaniia-deputatov-po-doverennosti.html>

¹⁵ О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 19.12.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 2. Ст. 74 ; Рос. газета. 2016. 23 дек.

¹⁶ Свод законов Российской империи 1906 года. URL : <http://www.gosduma.net/about/history/information/history-01/>

Воронежский государственный университет

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru, bondareva@law.vsu.ru
Тел.: 8(473)220-83-78

Бурдина Д. С., магистрант

E-mail: darja.detusheva@rambler.ru
Тел.: 8-952-100-07-29

Voronezh State University

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional and
Municipal Right Law Department

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru, bondareva@law.vsu.ru
Tel.: 8(473)220-83-78

Burdina D. S., Master-student

E-mail: darja.detusheva@rambler.ru
Tel.: 8-952-100-07-29

И. А. Стародубцева, В. Г. Титов

Воронежский государственный университет

МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТ КАК ОРГАН ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ МОЛОДЕЖИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

В статье исследуются правовые основы функционирования молодежных парламентов в субъектах Российской Федерации (Воронежской и Волгоградской областях) и Минской области Республики Беларусь. Сравнение проводится по следующим критериям: компетенция, способ формирования и внутренняя структура парламентов. В статье выявлены наиболее удачные практики, способствующие повышению демократичности, открытости и эффективности работы молодежных парламентов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: молодежь, молодежный парламент, представительство, региональное законодательство, сравнительное правоведение.

YOUTH PARLIAMENT AS BODY OF REPRESENTATION OF INTERESTS OF YOUTH IN THE RUSSIAN FEDERATION AND REPUBLIC OF BELARUS

In article legal bases of functioning of youth parliaments in subjects of the Russian Federation (The Voronezh and Volgograd regions) and the Minsk region of Republic of Belarus are investigated. Comparison is carried out by the following criteria: competence, way of formation and internal structure of parliaments. In article the most successful practitioners promoting increase in democratic character, openness and overall performance of youth parliaments are revealed.

К e y w o r d s: youth, youth parliament, representation, regional legislation, comparative jurisprudence.

Поступила в редакцию 18 июня 2017 г.

Во все времена молодежи уделялось особое внимание со стороны государства. Такое отношение видится совершенно понятным и обоснованным, ведь какое бы сильное государство ни было сегодня, если молодые граждане будут аполитичны, безразличны к прошлому своей страны и будущему, то накопленные ранее блага могут быть утрачены. Изменения, происходящие в современном

российском обществе и государстве, ставят новые приоритетные задачи для молодежной политики в нашей стране. Актуальность исследования участия молодежи в делах государства вытекает из необходимости привлечения молодежи к формированию правового и демократического государства в Российской Федерации. Современная молодежь открыта для диалога с государством и обществом, а так как она имеет непосредственную связь с реальными процессами разви-

© Стародубцева И. А., Титов В. Г., 2017

тия, протекающими в нашей стране, то может конструктивно формулировать основные проблемы и предлагать наиболее эффективные пути их решения.

Актуальность темы настоящей работы обусловлена следующими причинами:

а) недостаточной исследованностью в науке конституционного права вопросов участия молодежи в политике через конституционно-правовые институты (парламент, правительство и др.); в юридической науке очень редки научные работы¹, посвященные правовому регулированию и деятельности молодежных парламентов, обобщению эффективности их работы в разных регионах страны, что сказывается на развитии данного института и его качественных характеристиках;

б) необходимостью повышения эффективности проводимой молодежной политики в России с целью привлечения молодежи к решению наиболее важных государственных вопросов и актуальных для всего общества;

в) увеличением роли молодежных парламентов, имеющих большой потенциал для проведения эффективной государственной политики;

г) целесообразностью использования опыта зарубежных стран для совершенствования форм участия молодежи в политической деятельности России как на федеральном уровне, так и в субъектах Российской Федерации.

В России существует понимание необходимости работы с молодыми гражданами, и поэтому принимаются законы, программы и проекты, направленные на поощрение активной, интересующейся молодежи в различных сферах ее жизни (например, в бизнесе, науке и др.). Одним из способов политической социализации молодежи является создание молодежных парламентов при представительных органах государственной власти. Они являются органами представительства интересов молодежи. Аналогичная практика существует и в Республике Беларусь. Историческая, культурная, географическая и политиче-

ская близость этих государств обуславливают их выбор для сравнительного исследования.

В настоящее время в нашей стране идет активное развитие молодежного парламентаризма. В контексте глобализационных процессов, которые коснулись и России, решение проблем молодежи и ее участия в развитии государства являются очень важными для любого государства. В данной работе проводится сравнение правового регулирования и деятельности молодежных парламентов в Воронежской, Волгоградской областях Российской Федерации и Минской области Республики Беларусь по следующим критериям: компетенция, способ формирования, внутренняя структура парламентов. Это позволяет сделать выводы об удачных практиках и проанализировать целесообразность их внедрения в другом государстве или субъекте Российской Федерации.

На сегодняшний день практически в каждом субъекте Российской Федерации существует молодежный парламент и(или) молодежное правительство. Несмотря на то, что указанные молодежные органы в регионах действуют уже достаточно давно, на федеральном уровне нет рамочного закона, регулирующего основы их создания и деятельности. Регионы в этом вопросе имеют полную свободу правотворчества. Единственный документ, который освещает некоторые аспекты работы и создания молодежных структур – это письмо Министерства образования Российской Федерации «О развитии молодежного парламентаризма в субъектах Российской Федерации»². Он является достаточно общим и не имеет обязательного характера для субъектов Российской Федерации. Законы о молодежных парламентах в различных регионах зачастую имеют общую структуру, это обусловлено тем, что перед органом ставятся одинаковые цели и задачи. Единственными важными различиями в региональных законах является то, как формируется орган и наличие у него права законодательной инициативы.

В 2006 г. принят Закон Воронежской области «О Молодежном парламенте Воронежской области»³, целью которого является регулирование решения проблем молодежи, отстаивания ее позиций и реализации мер для их решения. В Воронежской области также действует Закон Воронежской области «О государственной молодежной политике в Воронежской области»⁴. Он важен для работы Молодежного парламента тем, что определяет базовые понятия, направления и формы взаимодействия органов государственной власти с консультативными (совещательными) молодежными органами. Молодежный парламент Воронежской области обладает следующей компетенцией: разработка и представление в Воронежскую областную Думу предложений по проектам законов и постановлений; разработка и представление в органы государственной власти Воронежской области проектов и планов мероприятий, направленных на развитие государственной молодежной политики; разработка предложений по реализации основных направлений государственной молодежной политики Воронежской области и проекту расходной части бюджета Воронежской области на очередной финансовый год по разделу молодежной политики; организация конференций, «круглых столов» для обсуждения проблем молодежи и др. Молодежный парламент осуществляет необходимые исследования и консультации по проблемам, затрагивающим интересы молодежи и общества.

Молодежный парламент Волгоградской области обладает такой же компетенцией, что и Молодежный парламент Воронежской области⁵. Единственным различием является право законодательной инициативы, которым обладает Молодежный парламент Волгоградской области. Получается, что оба органа могут работать с законопроектами, предлагать свое видение решения проблем, общаться с депутатами и членами аппарата регионального парламента, однако в Воронежской области автором законопроекта будет

являться определенный депутат Воронежской областной Думы, а не Молодежный парламент. А в Волгоградской области к компетенции Молодежного парламента относится разработка и внесение в Думу проектов законов Волгоградской области, иных нормативных правовых актов, принимаемых Думой, поправки к проектам законов Волгоградской области. М. Михайловская отмечает, что «лишь в восьми субъектах Российской Федерации существуют парламентские структуры с правом законодательной инициативы»⁶.

При отсутствии у молодежных парламента права законодательной инициативы сложности могут возникнуть, если депутатский корпус будет взаимодействовать с молодежным парламентом достаточно формально, не учитывая проявления активности в сфере законотворчества. Молодежный парламент должен иметь реальный вес в политической системе России, в чем все должны быть заинтересованы, поскольку одним из важнейших способов представлять молодежь в органах власти является разработка и внесение законопроектов. Поэтому для совершенствования регионального законодательства, регулирующего компетенцию молодежных парламента, считаем необходимым во всех субъектах Российской Федерации предоставить молодежным парламентам право законодательной инициативы. Реализация данного предложения может серьезным образом повлиять на функционирование органа и состав тех граждан, которые хотят в нем работать. При проведении конкурса на право стать членом молодежного парламента конкурсная комиссия будет учитывать, в первую очередь, способность работать с законами и наличие идей по их совершенствованию, и только во вторую очередь – проектный и организаторский опыт.

Способ формирования Молодежного парламента Воронежской области основан на системе представительства. Кандидаты выдвигаются от следующих организаций: молодежных общественных объединений (по од-

ному представителю, выдвигаемому каждой фракцией Воронежской областной Думы); молодежного парламентского объединения, созданного при представительном органе городского округа город Воронеж; молодежных парламентских объединений, созданных при представительных органах иных городских округов и муниципальных районов Воронежской области; региональных молодежных и детских общественных объединений; союзов (ассоциаций) молодежных и детских общественных объединений. Количество членов Молодежного парламента Воронежской области соответствует количеству депутатов Воронежской областной Думы – 56 человек. Конкурс проходит достаточно закрыто. Все кандидаты, соответствующие требованиям, подают свою заявку, а после выступают перед конкурсной комиссией. Конкурсной комиссией и определяются те граждане, которые войдут в состав Молодежного парламента. Следовательно, можно сделать вывод о том, что молодой человек, который только начал работать в этом направлении, навряд ли сможет стать членом молодежного парламента. Также важно отметить, что этот этап совсем не освещается СМИ. Молодежный парламента Воронежской области по составу членов можно назвать представительным, так как в нем осуществляют свою деятельность делегаты от всех муниципальных районов.

В Волгоградской области членами Молодежного парламента становятся 40 человек, 20 выдвигаются от партий, представленных в законодательном (представительном) органе государственной власти, а 20 проходят конкурс вне зависимости от того, в каком муниципальном образовании проживают. Сам конкурс проходит идентично тому, что и в Воронежской области.

Совершенно другая ситуация сложилась в Республике Беларусь, где войти в состав Молодежного парламента потенциально может любой представитель молодежи, вне зависимости от прошлых достижений. В Республике Беларусь деятельность молодежных

парламентов (палат) регламентируют Закон «Об основах государственной молодежной политики»⁷, который распространяется на всю территорию страны, и областные положения Советов депутатов (представительных органов власти), что обусловлено спецификой унитарного государства. В Минской области также действует система представительства, но на наш взгляд, те субъекты, которые могут выдвигать кандидатов, являются более доступными для молодежи. В соответствии с Положением о молодежном парламенте Минской области⁸ кандидатами могут являться: представители детских и молодежных общественных объединений учреждений образования Минской области; представители молодежи, активно участвующие в общественной жизни Минской области; учащиеся учреждений образования общего среднего (учащиеся 6–11 классов), профессионально-технического и среднего специального; представители Минского областного Совета депутатов, главного управления идеологической работы, культуры и по делам молодежи Минского областного исполнительного комитета, управления образования Минского областного исполнительного комитета. Помимо этого, в стране существует свой порядок проведения отбора кандидатов, совершенно отличный от нашего опыта. Заключается он в том, что для этой цели проводятся полноценные выборы. Выборы проходят по округам, территориально совпадающим с избирательными округами, по которым избираются депутаты. Поэтому для этого формируются окружные и участковые избирательные комиссии. Назначается единый день голосования, и кандидаты проводят предвыборную агитацию: выступают на различных собраниях, создают и распространяют агитационные листовки, формулируют программные тезисы. Соответственно, в состав Молодежного парламента Минской области включается тот кандидат, который набрал наибольшее количество голосов. Активным и пассив-

ным избирательным правом обладают лица в возрасте от 12 до 31 года.

По нашему мнению, проведение подобных выборов очень сильно влияет на формирование политической, избирательной и правовой культуры молодежи, поскольку в них участвуют не взрослые политики (зачастую далекие от молодежи), а непосредственно друзья, родственники или близкое окружение. Этот факт усиливает желание участвовать в избирательном процессе, что уже с юности закладывает основы избирательной культуры. При этом кандидаты получают колоссальный опыт участия в избирательном процессе. СМИ активно участвуют в освещении данного процесса, что повышает уровень открытости выборов, доступности информации о кандидатах и о предыдущей работе Молодежного парламента, а также способствует развитию интереса к молодежным органам.

Структура молодежных парламентов устанавливается внутренним регламентом. В Воронежской области структура Молодежного парламента дублирует комитеты Воронежской областной Думы, в каждом комитете Молодежного парламента работают от 4 до 6 человек. В Минской области меньшее количество комиссий, их пять, в каждой работает по 11 человек. Исходя из практики работы в коллективе, можно сказать, что такой объем непосредственных коллег снижает общую эффективность команды. Для того чтобы наладить и руководить работой 10 человек, необходимо иметь очень сильные лидерские способности, что не так уж часто можно встретить среди молодежи до 30 лет. Ситуация осложняется и тем, что члены проживают друг от друга на значительном расстоянии, поэтому говорить о сильной сплоченности коллектива вряд ли возможно.

Подводя итог, можно с уверенностью сказать, что у молодежных парламентов есть большой потенциал для представления интересов молодежи. Сегодня к его мнению прислушиваются и считаются в органах госу-

дарственной власти. Участие в молодежном парламенте является очень полезным с точки зрения кадрового потенциала, поскольку дает возможность активным гражданам узнать изнутри работу органов государственной власти, разобраться в ее специфике. Ученые отмечают, что «опыт работы молодежных парламентов в субъектах Российской Федерации показал эффективность деятельности по привлечению молодежи к решению общественно-политических и социально-экономических задач. В ряде российских регионов молодежные парламенты (думы, советы, палаты, правительства и др.) имеют реальное право выступать от лица всей молодежи, активно взаимодействуют с властью, способствуют решению проблем молодежи, активизируют позицию самой молодежи в решении своих проблем»⁹. Безусловно, лишь небольшое количество человек по результатам работы очередного созыва становятся депутатами или чиновником того или иного уровня, остальные же начинают искать себя в других сферах жизнедеятельности. За годы работы молодежных парламентов накопилось значительное количество практики, что облегчает анализ его работы, переводя этот процесс из сугубо теоретической плоскости, основанной лишь на законодательстве, в плоскость практики. Изначально перед органами власти и самими членами молодежного парламента стояла сложная задача – найти правильные и взаимовыгодные формы сотрудничества. Так, например, Д. Салов и Е. Покатнев отмечают, что «первые составы молодежных парламентов работали менее эффективно по сравнению с нынешними – в связи с нехваткой информации об их миссии; их работа была построена на полном энтузиазме»¹⁰.

С целью повышения эффективности учета интересов молодежи в законотворческой деятельности считаем необходимым наделить Молодежный парламент Воронежской области правом законодательной инициативы, для чего изложить п. 4 ст. 3 Закона Воронежской области «О Молодежном парламен-

те Воронежской области» в следующей редакции: «разрабатывать и вносить в Воронежскую областную Думу проекты законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов, принимаемых Думой, поправки к проектам законов Воронежской области».

В результате проведенного исследования можно сделать вывод, что в Республике Беларусь система отбора кандидатов в члены Молодежного парламента является более прогрессивной и демократичной, чем в исследованных субъектах Российской Федерации. Помимо этого, такая система является многофункциональной, поскольку служит не только для отбора самых достойных, но и положительным образом влияет на отношение молодежи к власти, политике и к самим выборам. Поэтому выборы как порядок формирования Молодежного парламента Воронежской области необходимо предусмотреть в Законе Воронежской области «О Молодежном парламенте Воронежской области». А Минскому областному Молодежному парламенту стоит позаимствовать опыт Воронежской области и сформировать большее количество комиссий для более эффективной работы. Узкая сфера деятельности позволит молодым парламентариям сконцен-

трировать свои силы на одном вопросе, что положительно скажется на конечном результате их работы.

Для внедрения конституционного принципа демократии в порядок формирования Молодежного парламента Воронежской области и с учетом положительного опыта Республики Беларусь предлагаем дополнить закон Воронежской области «О Молодежном парламенте Воронежской области» статьей, регулирующей проведение выборов в Молодежный парламента путем интернет-голосования на сайте в качестве первого этапа отбора.

В Воронежской области Молодежный парламента существует уже 11 лет, но все еще значительное количество людей не знает о его деятельности, даже несмотря на то, что работа ведется значительная. Правоприменительную деятельность Молодежного парламента и Воронежской областной Думы полагаем необходимым совершенствовать в части информационного взаимодействия, чтобы способствовать распространению информации о деятельности Молодежного парламента через региональные СМИ, посредством создания качественных и современных интернет-сайтов, публикации важных мероприятий на сайте Воронежской областной Думы.

¹ См.: *Вавилов Н. С.* Правовое регулирование деятельности институтов гражданского общества на муниципальном уровне в республике Марий Эл // *Административное и муниципальное право.* 2014. № 1. С. 24–29; *Замышляев Д. В., Кирьянов А. Ю.* Создание молодежных администраций как способ формирования кадрового резерва муниципальных служащих // *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2013. № 2. С. 33–37; *Пастухова Л. С.* Вопросы закрепления молодежного парламентаризма в нормативных правовых актах на международном, федеральном и региональном уровнях // *Юридический мир.* 2007. № 6. С. 45–49; *Салов Д., Покатнева Е.* Молодежный парламента г. Москвы : прошло 4 года – результаты и перспективы // *Муниципальная служба : правовые вопросы.* 2012. № 1. С. 21–17; *Стародубцева И. А., Шелудякова Т. В.* Конституционные основы социальной поддержки молодежи в зарубежных странах и Российской Федерации // *Конституционное и муниципальное право.* 2013. № 3. С. 42–45; *Тепляшин И. В.* Участие российской молодежи в управлении делами государства : современное состояние и вопросы развития // *Рос. юстиция.* 2013. № 11. С. 8–11; *Шелудякова Т. В.* Конституционное регулирование прав молодежи в России и зарубежных странах // *Вопросы ювенальной юстиции.* 2013. № 5. С. 3–7; *Шелудякова Т. В.* Обязанности государства по социальной поддержке молодежи. Конституционно-правовой аспект. Saarbrücken, 2013.

² О развитии молодежного парламентаризма в субъектах Российской Федерации. Инструктивное письмо Министерства образования Российской Федерации от 24 апреля 2003 г. № 2 // Бюллетень Министерства образования Российской Федерации. 2003. № 6. С. 38–51.

³ О Молодежном парламенте Воронежской области : закон Воронежской области от 7 апреля 2006 г. № 31-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О государственной молодежной политике в Воронежской области : закон Воронежской области от 30 апреля 2009 г. № 32-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ О Молодежном парламенте Волгоградской области : закон Волгоградской области от 7 августа 2014 г. № 125-ОД. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Михайловская М. Активная молодежь получит право законодательной инициативы // Парламентская газета. 2016. 7 дек.

⁷ Об основах государственной молодежной политики : закон Республики Беларусь от 7 декабря 2009 г. № 65-З. URL: http://www.tamby.info/zakon/zakon-65_2009.htm

⁸ Положение о молодежном парламенте Минской области : утверждено Решением Минского областного Совета депутатов от 12 декабря 2014 г. № 53. URL: <http://uomoi.gov.by/page/Совет-лидеров-детских-и-молодежных-объединении.aspx>

⁹ Замышляев Д. В., Кирьянов А. Ю. Указ. соч. С. 29.

¹⁰ Салов Д., Покатнева Е. Указ. соч. С. 31.

Воронежский государственный университет

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Тел.: 8(473)220-83-78; 8(473)236-19-93;
8-905-657-58-25

Титов В. Г., студент, член Молодежного парламента Воронежской области

E-mail: Vladtitov9@mail.ru
Тел.: 8-920-469-55-36

Voronezh State University

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Tel.: 8(473)220-83-78; 8(473)236-19-93;
8-905-657-58-25

Titov V. G., Student, Member of Youth Parliament of the Voronezh Region

E-mail: Vladtitov9@mail.ru
Tel.: 8-920-469-55-36

Т. В. Шелудякова, Е. И. Александрова

Воронежский государственный университет

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье исследован механизм законодательного процесса, предложены возможные пути его совершенствования, проанализирована работа законодательных органов.
К л ю ч е в ы е с л о в а: законодательный процесс, реализация законодательной политики, законодательные органы.

DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGISLATIVE PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article studies problems of legislative process, proposed possible solutions, analyzed the work of legislative bodies.
К е y w o r d s: legislative process, the implementation of legislative policy, the legislature.

Поступила в редакцию 23 июня 2017 г.

Законодательный процесс в Российской Федерации – явление многогранное. Процесс издания законов является одной из основных функций государства, при этом его обязанностью является не только принятие законов, но и модернизация механизмов их создания. Именно совершенствование законотворчества является одним из способов повышения эффективности всей системы правового регулирования, что и обусловило актуальность данной статьи. В Российской Федерации законодательная деятельность нуждается в существенной доработке.

Конституция Российской Федерации регулирует широкую сферу общественных отношений, наиболее важные из которых затрагивают основные интересы всех членов общества, всех граждан. При этом она является базой, регламентирующей законодательный

процесс. Однако в Конституции Российской Федерации детально не урегулирована деятельность субъектов законодательного процесса, отсутствуют прямые указания процедур его введения и механизмов реализации. В связи с этим целесообразно провести ряд комплексных мер, направленных на совершенствование организации законотворческого процесса¹. В частности, принять Федеральный закон «О порядке принятия нормативных правовых актов в Российской Федерации», в котором закрепить основные принципы работы федеральных и региональных парламентариев с законопроектами.

Первой стадией законодательного процесса является законодательная инициатива. Она состоит в предоставлении предложения по отмене, принятию либо изменению правового акта. Уже на первой стадии выявляется проблема качества вносимых в Государственную Думу законопроектов. Нередко за-

© Шелудякова Т. В., Александрова Е. И., 2017

конопроекты, которые вносятся в законодательный и представительный орган государственной власти нашей страны, не отражают нормативных правовых потребностей. Такие инициативы загромождают правовой механизм и мешают принятию объективно-нужных законов. Неоправданная федеральная законотворческая активность часто бывает не совсем обоснована. Многие законы, которые создаются с огромными интеллектуальными и психологическими затратами, не работают, оказывая негативное влияние на всю правовую систему. В связи с этим законотворческие институты на стадии законоподготовительных работ следует более полно обеспечивать достоверной информацией о недостатках правового регулирования в той или иной сфере, об анализе состояния действующего законодательства. Целесообразно было бы улучшить процесс обмена информационными потоками между Федерацией и субъектами. Такой ход обеспечит актуальность вносимых субъектами инициатив и позволит на уровне Федерации повысить уровень мониторинга за ситуацией в регионах.

Интересно рассмотреть вопрос, касающийся субъектов, обладающих правом законодательной инициативы. В Российской Федерации могут вносить законопроекты в Государственную Думу Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и его члены, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Также указанным полномочием обладают Конституционный Суд и Верховный Суд Российской Федерации, хотя эти органы и ограничены рамками предметов собственного ведения. Является ли настоящий список субъектов законодательной инициативы исчерпывающим? Мнения авторов по этому вопросу расходятся.

Необходимо понимать, что множественность субъектов законодательной инициативы неизбежно приведет к тому, что нижняя палата парламента будет перегружена законопроектами. Возникнет потребность в дополнительных средствах. К тому же никто не дает гарантий, пресекающих использование данного права как инструмента политической борьбы². С другой стороны, сложно представить, что такое значимое должностное лицо, как Уполномоченный по правам человека, не обладает правом законодательной инициативы. Ведь именно институт омбудсмена направлен на защиту и восстановление прав человека. Федеральный омбудсмен смог бы более эффективно осуществлять свою деятельность, получив право вносить предложения в рамках собственного ведения³. Функционирование гражданского общества невозможно без контроля граждан над публичной властью, который может выражаться в наделении отдельных видов общественных объединений правом законодательной инициативы. Такой шаг предоставил бы возможность народу активно отстаивать свои интересы даже без представительства в парламенте. Исходя из вышеизложенного, по нашему мнению, следует расширить перечень субъектов законодательной инициативы в России.

Юридическая техника также является одной из проблем, которые возникают на пути создания нормативного правового акта и его применения на практике. Она влияет на качество самого закона и неразрывно связана с таким принципом законотворчества, как профессионализм. Для достижения краткости и точности юридического языка большое значение имеет правильное использование правовой терминологии. Любопытным является мнение И. О. Жука⁴, который отмечает, что «в используемых отечественным законодателем технико-юридических приемах прослеживается устойчивая тенденция их к усложнению, несмотря на периодически пред-

принимавшиеся, искусственные попытки их упрощения».

Стоит отметить и существующую потребность в определении требований к результатам промежуточных этапов законодательного процесса, в том числе к составу и содержанию документов и материалов, сопровождающих законопроект. Каждый этап должен начинаться с процедуры соответствующей экспертной оценки по всем, а не только юридическим аспектам качества. Отрицательные результаты такой оценки становятся основанием возвращения к предыдущему этапу независимо от политической мотивированности законопроекта⁵. Заключение по итогам проверки делаются развернутыми по всем контролируемым позициям и содержат обоснования как положительных, так и отрицательных выводов.

Еще одной проблемой является постоянное изменение и дополнение законов, буквально через несколько месяцев или даже недель после их принятия. Говоря о частом и порой необоснованно произвольном изменении и дополнении действующего законодательства, следует обратить внимание еще на одну тенденцию – внесение поправок и дополнений в законы распределяется весьма неравномерно по сферам общественной жизни. Наиболее часто подвергаются изменениям налоговое законодательство, законодательство о социальном обеспечении; в другие же законы вообще не вносятся ни изменения, ни дополнения. Бесспорно, что нестабильность законодательства порождает ряд негативных явлений, последствия которых для общества порой могут быть необратимыми. В первую очередь подрывается сам авторитет закона.

Будут ли граждане следовать постоянно переписываемым нормам права?

Одним из вариантов урегулирования данного феномена является создание единой общегосударственной программы законотворчества. Она должна охватывать уровень федерального законотворчества, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и являться планом развития всего законодательства в целом. К сожалению, на данный момент существуют лишь отдельные документы, например Послание Президента Российской Федерации, Программа Правительства Российской Федерации и план законопроектных работ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Задача создания такой программы может быть решена только в результате взаимодействия всех ветвей органов государственной власти. Также было бы рационально законодателю решить вопрос, уже известный по практике нормотворчества европейских стран: если в закон вносятся изменения более трех или четырех раз, законодатель делает новую официальную публикацию текста, облегчая пользование актом. Этот позитивный опыт неплохо было бы перенять и российскому законодателю.

Изучая проблемы законотворческого процесса в России, необходимо отметить, что правовая действительность в принципе не может быть абсолютно идеальной, но таким образом нельзя оправдывать существование недочетов в правовых процессах. Необходимо стремиться к лучшему, прогрессировать. Жизнеспособность законов обеспечивается разнообразными факторами. С помощью полного анализа, изучения данных проблем законодательный процесс в России может быть модернизирован.

¹ См.: Башно С. В. Закон о нормативных правовых актах : прошлое, настоящее и перспективы // Право и современные государства. 2015. № 2. С. 7–23.

² См.: Белясов С. Н. Институт Уполномоченного по правам человека. Перспективы развития и совершенствования // Закон и право. 2011. № 1. С. 32–36.

³ См.: Карлина Т. Д. Общественные объединения как субъекты права законодательной инициативы // Научный вестник МГТУ ГА. 2015. С. 47–51.

⁴ Жук О. И. Эволюция законодательного процесса на пути к правовой модернизации российского государства // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1(25). С. 325–330.

⁵ Супрун Е. Ю. Правотворчество в реформационные периоды истории России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 19.

Воронежский государственный университет

Шелудякова Т. В., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Тел.: 8-951-850-38-98

Александрова Е. И., студентка

E-mail: aleksk98@mail.ru

Тел.: 8-920-223-76-04

Voronezh State University

Sheludyakova T. V., Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: sheludyakovatv@yandex.ru

Tel.: 8-951-850-38-98

Aleksandrova E. I., Student

E-mail: aleksk98@mail.ru

Tel.: 8-920-223-76-04

УДК 342.72

В. А. Мальцев

Воронежский государственный университет

НОВАЯ КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАЙНЫ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена анализу основных проблем, связанных с практической реализацией института правовой защиты государственной тайны в нашей стране, решается вопрос о возможности повышения эффективности этой защиты, выявлена потребность в разработке новой ее концепции, высказаны рекомендации и выработаны предложения по совершенствованию правовых основ защиты секретных сведений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: государственная тайна, правовая защита, направления совершенствования правовой защиты, новая концепция защиты.

NEW CONCEPT OF LEGAL PROTECTION OF STATE SECRET AND ITS PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

The article is devoted to the analysis of the main problems connected with the practical implementation of the institution of legal protection of state secrets in our country, the question of the possibility of increasing the effectiveness of this protection is solved, the need for the development of its new concept is identified, recommendations are made and proposals are made to improve the legal basis for protecting sensitive information.

К e y w o r d s: state secret, legal protection, directions for improving legal protection, new concept of protection.

Поступила в редакцию 15 августа 2017 г.

Как справедливо отмечается в современной юридической литературе, государственная система защиты информации способствует успешному решению вопросов обеспечения государственной безопасности в ее информационной сфере¹. Весьма специфическим компонентом данного вида безопасности является институт защиты государственной тайны².

К сожалению, анализ состояния информационной безопасности Российской Федерации, проведенный в последнее время от-

дельными исследователями, показывает, что ее уровень не в полной мере соответствует потребностям общества и государства. Как подчеркивает С. А. Фомин, в настоящее время ухудшается ситуация с обеспечением сохранения сведений, составляющих государственную тайну³. Этому в немалой степени способствует несовершенство системы законодательства в области защиты государственной тайны в нашей стране, что приводит к дисбалансу интересов государства, общества и личности в указанной сфере обеспечения безопасности. Не случайно законодательный акт, призванный обеспечить защиту государ-

© Мальцев В. А., 2017

ственной тайны, все чаще становится предметом открытой критики, так как нуждается в незамедлительном устранении недостатков⁴.

Таким образом, сложившееся в нашей стране положение дел в области обеспечения государственной и информационной безопасности, в частности в сфере защиты государственной тайны, требует безотлагательного решения таких задач, как развитие и совершенствование государственной системы защиты государственной тайны⁵ и, в частности, ее правовой защиты⁶. Как справедливо отмечается по этому поводу в литературе, «в настоящее время правовая база, регламентирующая охрану и защиту государственной тайны, нуждается в доработке, так как не соответствует имеющейся нормативной базе: Федеральному закону «О безопасности», Закону «О государственной тайне» и Указу Президента РФ от 30 ноября 1995 г. № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне (с изм. и доп. от 24.01.1987, 06.06.2001, 10.09.2001)»⁷. В результате в юридической литературе, российском конституционном и уголовном законодательстве до сих пор нет достаточно четких ответов на целый ряд важных вопросов, связанных с дальнейшим повышением эффективности правовой защиты государственной тайны в стране. К наиболее важным направлениям ее обеспечения современные исследователи относят разработку и принятие нормативных правовых актов РФ, устанавливающих ответственность юридических и физических лиц за несанкционированный доступ к информации, ее противоправное копирование, искажение и противозаконное использование, преднамеренное распространение недостоверной информации, противоправное раскрытие конфиденциальной информации, использование в преступных и корыстных целях служебной информации или информации, содержащей коммерческую тайну⁸. В этой связи следует обратить особое внимание на необходимость обоснования методологических принципов и разработки на

их базе конституционно-правовой основы создания и принятия новой Концепции правовой защиты государственной тайны в Российской Федерации, ибо именно в ее рамках придется четко определять новый «набор» засекреченных сведений, новый порядок классификации информации в качестве государственной тайны; искать новые критерии достижения баланса интересов государства и личности, а также правоотношений в сфере обеспечения ее защиты; вести поиск путей устранения имеющихся недостатков в сфере обеспечения информационной безопасности нашего государства⁹.

С учетом проведенных нами исследований в сфере обеспечения правовой защиты государственной тайны, выявленных негативных явлений и коренных недостатков в ныне действующей Концепции правовой защиты государственной тайны¹⁰, в данной статье мы рассмотрим некоторые составные элементы новой Концепции в виде конкретных рекомендаций и предложений по совершенствованию практической деятельности по ее реализации.

Как показывает проведенное нами исследование, многообразие видов закрытых печатных источников в современной России затрудняет квалификацию секретных сведений, секретной информации и собственно тайны по релевантному признаку, а перечень отдельных видов тайны в нашей стране остается принципиально открытым¹¹. Это обстоятельство закономерно заставляет задуматься над вопросами специфики различных видов тайны в силу понятийной близости самих определений, например коммерческая и деловая тайна, научная и научно-техническая тайна, личная тайна и тайна личной жизни и т. п., а также соотношения объемов их понятий, например государственная тайна и коммерческая тайна, государственная тайна и внешнеполитическая тайна, государственная тайна и дипломатическая тайна и т. п.

В связи с инвентаризацией известных видов тайны особого внимания, прежде все-

го, заслуживает соответствующая концепция, призванная определить «набор засекреченных сведений» как необходимую и достаточную составляющую национальной безопасности. Важным этапом решения этой проблемы должна стать систематизация признаков и свойств различных категорий секретной информации, секретных сведений, государственной и иных видов тайны. Это позволяет создать понятийный аппарат в сфере защиты государственной тайны в виде официального юридического тезауруса и утвердить его в форме нормативного правового акта. Детальный анализ разработанного нами такого краткого тезауруса в виде «Систематизированного и структурированного словаря основных понятий (категорий, определений, терминов, юридических конструкций, дефиниций), используемых при защите государственной и иных видов тайны»¹² показал следующее.

В современной справочной и юридической литературе, действующих законодательных актах РФ различные виды тайны, перечни информации и сведений указаны с различной категорией доступа:

- **информация** (с ограниченным доступом¹³; секретная (закрытая)¹⁴; документированная¹⁵; официальная¹⁶; конфиденциальная¹⁷ (массовая¹⁸, открытая¹⁹), информация, изъятая из гражданского оборота, и др.

- **сведения** (конфиденциальные²⁰; которые могут быть отнесены к государственной тайне; не подлежащие засекречиванию²¹; подлежащие засекречиванию²²; отнесенные к государственной тайне²³; составляющие государственную тайну²⁴; представляющие государственный интерес²⁵);

- **тайна** (государственная²⁶; военная²⁷; служебная²⁸; коммерческая²⁹; юридических лиц; для служебного пользования (банковская³⁰, служебная информация о рынке ценных бумаг³¹, тайна страхования³², тайна исповеди³³, тайна предварительного следствия³⁴ и др.), иная специально охраняемая законом тайна (например, профессиональная тайна³⁵)).

При этом неясными остаются вопросы: где, как и в каком порядке можно узнать об их соотношении. Получить ответ на них сегодня практически невозможно. Поэтому важным этапом решения проблемы повышения эффективности защиты государственной тайны должна стать систематизация признаков и свойств секретной информации, сведений, государственной и иных видов тайны.

Для выяснения различий между указанными выше понятиями и определения их соотношения нами была разработана схема **«Типология видов секретной информации, закрепленных в российском законодательстве»**³⁶, на которой, прежде всего, противопоставляются два основных вида существующей информации: информация с ограниченным доступом и открытая информация. Первый из указанных видов информации подразделяется на государственную тайну и конфиденциальную информацию (тайну), последняя в свою очередь делится на четыре основных разновидности: профессиональную тайну, коммерческую тайну, служебную тайну и так называемые персональные данные (сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина).

По причине отсутствия детального анализа соотношения различных видов тайны невозможно получить готовый ответ на вопрос как насчет их частной специфики, так и насчет их целесообразности в целом. Поэтому для выяснения закрепленных в российском законодательстве различных видов тайн нами был разработан систематизированный **«Перечень отдельных видов тайн, закрепленных в российском законодательстве»**³⁷. Анализ российских нормативных правовых актов на основе этого перечня показал, что в законодательстве нашей страны к настоящему времени получили закрепление свыше 47 видов и подвидов тайны³⁸.

Для выяснения имеющихся в России различных видов тайн и соотношения между ними нами также был разработан систематизированный **«Перечень отдельных**

видов тайн, закрепленных в существующей отечественной справочной и научной (юридической) литературе»³⁹. Его анализ показывает, что в российской справочной и научной литературе насчитывается уже свыше шестидесяти различных видов тайн (государственной, личной, военной, коммерческой, служебной, производственной, деловой, банковской и многих других). В научный оборот вводятся все новые и новые виды тайны: экологическая, партийная, общественная, деловая, информационная, компьютерная и др.⁴⁰ При этом неясными остаются вопросы: где, как и в каком порядке можно узнать об их соотношении между собой и о взаимосвязи со ст. 275, 276, 283, 284 УК РФ? Получить ответ на них сегодня также практически невозможно.

Нам представляется, что наличие значительного слабо дифференцированного конгломерата различных видов тайны затрудняет их конституционно-правовую квалификацию. В результате недифференцированного использования различных видов тайны и секретной информации неизбежны судебские ошибки при разрешении дел об определении вины за разглашение не подлежащих обнародованию сведений, составляющих суть того или иного вида тайны. При этом неясными остаются не только вопросы о том, где, как и в каком порядке можно узнать о соотношении различных видов тайны между собой, но и об их взаимосвязи со ст. 275, 276, 283, 284 УК РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время в нашей стране отсутствует законодательно закрепленная четкая многоступенчатая **система классификации** секретной информации, наподобие «Инструкции 3 (Евроатома)» от 31 июля 1958 г., которая «ввела категорию закрытой информации, известную как Секретная информация Евроатома (ЕСИ) и установила четырехступенчатую систему классификации информации: совершенно секретно, секретно, конфиденциально и информация с ограничен-

ным доступом. Указанная Инструкция также устанавливает критерии, по которым предоставляется доступ к информации различных уровней секретности, включая систему доступа и проверки благонадежности»⁴¹.

Анализ отдельных статей уголовного, гражданского и административного законодательства РФ⁴² выявил, что многие из указанных выше видов тайны, сведений и информации сегодня не согласованы между собой, не закреплены федеральными законами и не «увязаны» с уголовным, уголовно-процессуальным, гражданским, административным, трудовым, экологическим и другим законодательством, т. е. не согласуются с УК РФ и по ряду вопросов «не доходят» до ГК РФ и КоАП РФ и не «покрываются» ими. В частности, сегодня в УК РФ насчитывается только 18 конкретных видов тайны, за которые установлена уголовная ответственность. Гражданско-правовая ответственность установлена только за нарушение 7 видов тайны и административная ответственность – за 5 видов⁴³. И здесь возникают правомерные вопросы: связаны ли другие виды тайны с какой-либо ответственностью за их разглашение, для чего же введены и номинируются многочисленные виды тайны. Логичен ответ: многие из перечисленных видов тайны были введены лишь для общетеоретического осмысления, и поэтому очевидна необходимость в первую очередь сокращения излишнего количества «неработающих» видов тайны. На наш взгляд, упорядочение соотношений между различными видами тайны необходимо осуществлять либо путем «расширения» УК РФ и КоАП РФ, дополняя их санкциями за разглашение конкретных видов тайны, либо упразднением части из них (тех, которые не подкрепляются санкциями или просто «висят в воздухе»).

Как показывает практика, в настоящее время расследование уголовных преступлений, направленных против основ конституционного строя и государственной безопасности РФ, осложняется несовершенством поня-

тийно-категориального аппарата в сфере обеспечения защиты государственной тайны⁴⁴. Это, естественно, требует проведения работ по систематизации признаков и свойств государственной и иных видов тайны.

Результаты проведенного нами сравнительно-сопоставительного анализа статей законодательных актов России, регулирующих отношения, связанные с защитой государственной и иных видов тайны⁴⁵, позволили выявить ряд недостатков в виде отсутствия в законодательстве: 1) единого понятийного аппарата применительно к многоступенчатой системе классификации информации, что приводит к негативным явлениям для судебной практики при оценке степени разглашения соответствующих секретных сведений и величине нанесенного ущерба; 2) четкого обоснования границ того, что входит в понятие имеющихся различных видов тайны; 3) приемлемых родовых (укрупненных) понятий для различных подвидов государственной тайны и конфиденциальной информации; 4) четкости в определении соотношения понятия «государственная тайна» с близко примыкающими к нему другими понятиями; 5) указаний на конкретные отличия между отдельными видами секретной информации и секретных сведений (государственной и военной тайной, конфиденциальной, служебной и документированной информацией и т. д.), приводящих к тому, что материал по интерпретации ряда статей законов и нормативных правовых актов носит выраженный дискуссионный характер, превалируя над законодательным.

Положение дел усугубляется также отсутствием четких определений различных видов тайны, номинально упоминающихся в специальной литературе, судебной практике, или не встречающихся ни в каком виде в современных справочных пособиях и энциклопедиях. Не вызывает сомнения то, что следствием неточностей в определении различных видов тайны могут стать судебские ошибки, которые обнаруживаются в практике разрешения дел, связанных с определением вины за

разглашение определенных секретных сведений, входящих в различные виды тайны, оценкой понесенного от этого ущерба.

Отсутствие четкости в понятии «государственная тайна», а также в близко примыкающих к нему других понятиях с указанием на конкретные отличия между отдельными видами секретной информации и секретных сведений приводит, по нашему мнению, к тому, что материал по интерпретации ряда статей законов и нормативных правовых актов носит лишь характер научного обсуждения. Исходя из этого, возникла идея инвентаризировать понятийно-категориальный аппарат в сфере обеспечения защиты государственной тайны в России и выявить характер его организации. На наш взгляд, систематизация признаков и свойств государственной и иных видов тайны должна стать одним из этапов решения проблемы повышения эффективности защиты государственной тайны.

При решении указанной задачи целесообразно дифференцировать те признаки, которые образуют государственную тайну: 1) признаки, присущие всем видам тайны, образующим содержание государственной тайны как регулятора поведения; 2) признаки, которые непосредственно характеризуют государственную тайну. На наш взгляд, это позволит не только четче разграничивать такие конституционные понятия, как запреты на разглашение различных видов государственной тайны (военной тайны, экономической тайны, разведывательной тайны, контрразведывательной тайны, научно-технической тайны и т. п.), а также понятия о различных видах конфиденциальной информации (служебной тайне, коммерческой тайне, личной тайне, семейной тайне, профессиональной тайне и др.), но и облегчить судебским работникам задачу оценивать величину реального ущерба, наносимого национальной безопасности в результате разглашения отдельных видов тайны. К сожалению, сегодня сделать это бывает достаточно затруднительно. Это обстоятельство закономерно заставляет за-

думаться над вопросами специфики различных видов тайны в силу понятийной близости самих определений.

В настоящее время существенным недостатком ныне действующей концепции правового регулирования защиты государственной тайны является отсутствие в России специального органа, занимающегося правовым регулированием обеспечения защиты различных видов тайны в стране и поиском соотношения между ними. Такой орган, на наш взгляд, сегодня крайне необходим, ибо до сих пор не найден четкий ответ на вопрос о том, кто должен заниматься толкованием положений Федерального закона «О государственной тайне», анализируя отнесение к государственной тайне той или иной информации при определении отдельных пунктов, составляющих государственную тайну, при определении степени секретности конкретных сведений или их групп, а также структуры самого перечня сведений. К тому же перед судьями регулярно ставится и другой конкретный вопрос о том, какой вид тайны разгласил тот или иной субъект – государственную, военную, служебную или профессиональную. Ответ на него судьи должны знать еще и потому, что они сами не могут разбираться в том, кому, какой и в каком размере был непосредственно нанесен ущерб в результате несанкционированного разглашения тайны: обществу, государству или конкретной личности. Сегодня получить помощь в ответе на эти вопросы судьям практически не от кого.

Следует отметить, что ранее, согласно ст. 10 Закона РФ «О безопасности» от 25 декабря 1992 г. № 4235-1, законодательная власть в лице Верховного Совета Российской Феде-

рации имела такие функции, как определение приоритетов в защите жизненно важных интересов объектов безопасности, разработка системы правового регулирования отношений в сфере безопасности, в том числе и в сфере защиты государственной тайны; установление порядка организации и деятельности органов обеспечения безопасности⁴⁶. Однако Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. № 2288 ряд положений указанного закона РФ «О безопасности» был признан не действующим и не подлежащим дальнейшему применению, в результате чего была фактически **исключена** из полномочий законодательного органа власти такая функция, как «разработка системы правового регулирования в сфере безопасности», и **ликвидирован** контроль за деятельностью по обеспечению безопасности со стороны законодательного органа.

С учетом изложенного, на наш взгляд, целесообразно восстановить в числе полномочий Государственной Думы РФ функцию «разработки системы правового регулирования в сфере обеспечения безопасности и защиты государственной тайны». Необходимо вновь законодательно наделить ее и функцией регулирования различных видов тайны и поиска соотношения между ними. С этой же целью целесообразно создать правовой центр по вопросам безопасности и государственной тайны, который мог бы функционировать при Совете Безопасности РФ.

Таким образом, анализ даже небольшого количества негативных явлений и недостатков в сфере защиты государственной тайны диктует необходимость оптимизации концепции ее правовой защиты с учетом нынешнего положения России в современном мире⁴⁷.

¹ См.: Фомин С. А. Обеспечение национальной безопасности. М., 2007. С. 181.

² См. об этом: Мальцев В. А. Эффективность реализации государственных, общественных и личных интересов в сфере обеспечения защиты государственной тайны: историко-правовой аспект: учеб.-метод. пособие. Воронеж, 2002; Его же. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах: сравнительно-правовое ис-

следование : в 2 ч. Ч. 2. Защита государственной тайны в системе обеспечения государственной безопасности России : пути повышения эффективности (мировой и отечественный опыт). Воронеж, 2015.

³ См.: *Фомин С. А.* Указ. соч. С. 182–183.

⁴ См.: Государственная тайна и ее защита в Российской Федерации / под общ. ред. М. А. Вуса и А. В. Федорова. СПб., 2003. С. 316–319.

⁵ См.: *Фомин С. А.* Указ. соч. С. 183.

⁶ См.: *Трунов И., Трунова Л.* Правовое регулирование государственной тайны // Юрист. 2002. № 8. С. 12.

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: *Фомин С. А.* Указ. соч. С. 187.

⁹ Подробнее см.: *Мальцев В. А.* Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование : в 2 ч. Ч. 2... С. 12–13, 130–158.

¹⁰ См.: Там же. С. 130–158.

¹¹ См.: Там же. С. 52–53.

¹² См.: Там же. С. 199–203.

¹³ См.: Об информации, информатизации и защите информации : федер. закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8. Ст. 1187.

¹⁴ См.: Уголовный кодекс Дании : пер. с датск. и англ. СПб., 2001. С. 3 ; Уголовный кодекс Голландии / пер. с англ. 2-е изд. СПб., 2001. С. 243.

¹⁵ См.: Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства : комментарий к главе 29 УК РФ. С постатейным приложением нормативных актов и документов / авт.-сост. А. Ю. Шумилов. М., 2001. С. 120.

¹⁶ См.: О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания : федер. закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

¹⁷ См.: О средствах массовой информации : Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1. М., 2000. С. 19.

¹⁸ См.: *Копылов В. А.* Информационное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 48.

¹⁹ См.: Об информации, информатизации и защите информации : федер. закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ. П. 3, ст. 10 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 8. Ст. 1187.

²⁰ См.: Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная : сб. нормативных правовых актов Российской Федерации / А. В. Коломиец. М., 2001. С. 444.

²¹ См.: *Сумин А. А.* Комментарий к закону Российской Федерации «О государственной тайне». М., 2001. С. 34.

²² См.: Там же. С. 34.

²³ См.: Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная... С. 225.

²⁴ См.: *Копылов В. А.* Указ. соч. С. 363.

²⁵ См.: Уголовный кодекс Голландии... С. 228.

²⁶ См.: *Тихомиров Ю. А.* Законодательная техника : понятие и элементы // Законодательная техника : науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 179.

²⁷ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. М., 1984. С. 65.

²⁸ См.: Законы и практика СМИ в странах СНГ и Балтии (сравнительный анализ). М., 1999. С. 149.

²⁹ См.: Российская юридическая энциклопедия. М., 1999. С. 1318.

³⁰ См.: Гражданский кодекс РФ. Часть 1 : принят Государственной Думой 21 октября 1994 г. Вступил в силу с 1 января 1995 г. Ст. 857 // Рос. газета. 1994. 8 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

³¹ См.: О рынке ценных бумаг : федер. закон от 20 марта 1996 г. № 39-ФЗ // Рос. газета. 1996. 25 апр. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1918.

³² См.: Гражданский кодекс РФ. Часть 1 : Принят Государственной Думой 21 октября 1994 г. Вступил в силу с 1 января 1995 г. Ст. 946 // Рос. газета. 1994. 8 дек. ; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

- ³³ См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Феготов М. А. Информационное право : учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 539.
- ³⁴ См.: Кодекс РФ об административных правонарушениях. Ст. 16. М., 2002.
- ³⁵ См.: Тайна. Коммерческая. Служебная. Государственная... С. 55.
- ³⁶ См.: Мальцев В. А. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование : в 2 ч. Ч. 2... С. 49.
- ³⁷ См.: Там же. С. 192–196.
- ³⁸ В интересах более полного уяснения имеющих в нашей стране различных видов тайны и их классификации были проанализированы: Конституция РФ; 34 закона РФ (в том числе законы РФ «О безопасности», «О государственной тайне»; 8 указов Президента РФ; 5 постановлений Правительства РФ, а также письма Минфина, Госналогслужбы, постановления Пенсионного фонда РФ и др.).
- ³⁹ См.: Мальцев В. А. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование : в 2 ч. Ч. 2... С. 197–198.
- ⁴⁰ Подробнее см.: Там же.
- ⁴¹ См. об этом: Купер *Нейджел*. Законодательство о прессе Европейского Сообщества // Законы и практика СМИ в одиннадцати демократиях мира (сравнительный анализ). М., 1998. С. 159.
- ⁴² См.: Результаты инициативных исследований в интересах доработки проекта «Доктрины развития Воронежской области» в части предложений по достижению баланса интересов государства, общества и личности в сфере обеспечения конституционной (национальной, региональной) безопасности и по концепции правовой защиты государственной тайны в России на период 2004–2010 гг.». Часть 2. Систематизированные эмпирические (реальные) и научные факты и концепции в области безопасности и правового регулирования защиты государственной тайны, выявленные и полученные с помощью наблюдений и на основе обобщения (типологизации, классификации, сравнительно-сопоставительного анализа) основных зафиксированных событий (явлений, процессов) в сфере достижения баланса интересов субъектов конституционных правоотношений в России и зарубежных странах. Воронеж, 2003. С. 82.
- ⁴³ См.: Мальцев В. А. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование : в 2 ч. Ч. 2... С. 256–268.
- ⁴⁴ См.: Мальцев В. А. Эффективность реализации государственных, общественных и личных интересов в сфере обеспечения защиты государственной тайны... С. 75–100.
- ⁴⁵ См.: Мальцев В. А. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование : в 2 ч. Ч. 2... С. 63–66.
- ⁴⁶ См.: О безопасности : закон РФ от 25 декабря 1992 г. № 4235-1. Ст. 10. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- ⁴⁷ О других основных направлениях по переработке нынешней Концепции правовой защиты государственной тайны в Российской Федерации см.: Мальцев В. А. Конституционно-правовые основы обеспечения безопасности и защиты государственной тайны в России и зарубежных странах : сравнительно-правовое исследование : в 2 ч. Ч. 2... С. 161–168.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Мальцев В. А., доцент кафедры
конституционного и муниципального права

Maltsev V. A., Associate Professor of the
Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: meatwagon@list.ru
Tel.: 8-951-861-96-16

E-mail: meatwagon@list.ru
Tel.: 8-951-861-96-16

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ И ТЕРРОРИЗМУ

Исследуются вопросы совершенствования законодательства, определяющего систему, цели, задачи, содержание государственно-правовой функции в сфере обеспечения государственной безопасности; законодательство о структуре и статусе органов и должностных лиц общей компетенции и специализированных органов и учреждений государственной безопасности, имеющих широкую компетенцию в сфере обеспечения безопасности, либо специализированных в сфере обеспечения государственной безопасности на функции противодействия экстремизму и терроризму.

К л ю ч е в ы е с л о в а: терроризм и экстремизм как теоретические категории, противодействие терроризму и экстремизму, идеология терроризма, Совет безопасности Российской Федерации, ФСБ, НАК, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FRAMEWORK OF PUBLIC FUNCTIONS AND ACTIVITIES OF STATE SECURITY AGENCIES AND LAW ENFORCEMENT BODIES OF RUSSIA IN THE SPHERE OF COUNTERACTION TO EXTREMISM AND TERRORISM

The article studies the issues of improving the legislation that defines system goals, objectives, contents of public-legal functions in the sphere of state security; legislation the structure and status of bodies and officials of General competence and specialised bodies and public security agencies, with a broad competence in the field of security, specialized in the sphere of ensuring state security functions to counter extremism and terrorism.

К е у в о р д s: terrorism and extremism as a theoretical category, combating terrorism and extremism, ideology of terrorism, the security Council of the Russian Federation, FSB, NAC, Federal service of national guard troops of the Russian Federation.

Поступила в редакцию 6 июля 2017 г.

К постановке проблемы

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Фе-

дерации (от 28 ноября 2014 г., Пр-2753), указывается на сложный и глобальный характер угроз, которые несет увеличивающееся число внешних и внутренних экстремистских акций, отмечается, что «экстремизм является одной из наиболее сложных проблем со-

© Овсепян Ж. И., 2017

временного российского общества, что связано в первую очередь с многообразием его проявлений, неоднородным составом экстремистских организаций, которые угрожают национальной безопасности Российской Федерации»¹. При этом «к внешним угрозам относятся поддержка иностранными государственными органами и организациями экстремистских проявлений в целях дестабилизации общественно-политической обстановки в Российской Федерации, а также деятельность международных экстремистских и террористических организаций, приверженных идеологии экстремизма. К внутренним угрозам – экстремистская деятельность радикальных общественных, религиозных, неформальных объединений, некоммерческих организаций и отдельных лиц... Экстремизм вышел за пределы отдельных государств и представляет глобальную угрозу безопасности всего мирового сообщества. Некоторыми государствами экстремизм используется как инструмент для решения геополитических вопросов и передела сфер экономического влияния... Серьезную угрозу представляют участвовавшие в иностранных государствах случаи умышленного искажения истории, возрождения идей нацизма и фашизма»².

Подтверждением расширения практики экстремизма и терроризма, приобретением ими транснационального характера являются факты крупных террористических актов в разных странах мира. Так, в США 11 сентября 2001 г. «произошел один из самых страшных терактов за всю историю человечества» – взрыв башен-близнецов Всемирного торгового центра, жертвами которого стали 2977 человек (по официальной версии теракт был устроен «Аль-Каидой»)»³. Во Франции 13 ноября 2015 г. была произведена серия из семи террористических актов, проведенных одновременно в театре «Батаклан», на стадионе «Стад де Франс» в парижском пригороде и пяти других районах города, жертвами атаки стали более 150 человек. В Брюсселе 22 марта 2016 г. в зале вылета брюссельского аэропор-

та, а затем в поезде метрополитена Брюсселя произошли три взрыва, совершенные террористами-смертниками, в результате атаки, по сведениям СМИ, погибли 34 и были ранены 202 человека⁴. По данным СМИ в 2016 г. произошли теракты: в Ливии 7 января и Египте 8 января 2016 г. (ответственность взяла на себя организация «Исламское государство»); в центральном районе Джакарты, в Индонезии 14 января 2016 г.; 15–16 января 2016 г. в столице Буркина-Фасо Уагадугу, где группой боевиков были совершены террористические акты в ресторане Сарруссипо и отелях Splendid Hotel и Yibi Hotel, погибли 28 человек из 18 стран и 33 были ранены; 20 ноября 2015 г. было совершено нападение на гостиницу Radisson Blu в столице Мали (ответственность за нападения в обоих случаях взяла на себя террористическая группировка «Аль-Каида» в странах исламского Магриба); 13 марта 2016 г. произведен террористический акт в Анкаре – столице Турции, в результате которого погибли 37 человек, 125 ранены⁵ и т. д. На территории России, согласно подсчетам «Кавказского узла», с 2000 г. «были совершены 84 террористических акта с участием в общей сложности 129 смертников, в том числе как минимум 52 женщин-смертниц... В результате этих терактов 1323 человека погибли и более 3276 получили ранения различной степени тяжести»⁶.

Наиболее крупными проектами международного терроризма, радикальными террористическими организациями стали: «Аль-Каида» (которая «существует с начала 1990-х гг., с 1996 г. проводила по 1–2 крупных диверсионно-террористических операции против американских объектов за пределами США»); «Аль-Нусра»; террористическая группировка ИГИЛ (арабское название – ДАИШ); возникли и иные радикальные террористические организации. Так, в апреле 1998 г. в Пакистане был образован Международный фронт джихада (МФД, другое встречающееся в СМИ его наименование – «Международный фронт борьбы против иудеев и крестонос-

цев»), представляющий собой международный союз радикально-фундаменталистских организаций различных государств мира. При этом многие организации, входящие в МФД, находятся вне закона даже в собственных странах – Египте, Судане, Саудовской Аравии, Пакистане, на Филиппинах. В России Верховный Суд РФ «признал террористическими и запретил деятельность 19 террористических организаций, таких как «База» («Аль-Каида»), «Братья-мусульмане» («Аль-Ихван аль-Муслимун»), «Партия исламского освобождения» («Хизбут-Тахрир аль-Ислами»), «Движение Талибан» и ряд других⁷.

В российских публикациях отмечается: «К террору преступники прибегали во все времена, например, в России можно вспомнить жестокое убийство царя Александра II в 1881 г. или революционный террор 1905–1907 гг., когда десятками убивали чиновников и полицейских. Через 12 лет, в 1917 г., террористы-революционеры получили власть и развязали террор уже против всего общества»⁸. Однако масштабы, причины и характер современного терроризма, конечно, иные. Между тем для эффективного противодействия современному экстремизму и терроризму, совершенствования законодательства, ориентированного на их преодоление, необходимо наиболее полное понимание современных предпосылок и сопутствующих причин.

В публикациях в ряду причин, условий и мотивов широкого распространения экстремистской идеологии и практики терроризма на различных континентах и в разных слоях населения в современном мире называются следующие: негативные стороны глобализации, «с естественно возникающими защитными, хотя и не всегда адекватными, реакциями со стороны страдающих от нее стран и народов»; «углубление кризисных явлений в социально-экономической жизни большинства стран мира»; имеющий место процесс «роста корыстной мотивации у участников профессиональных отрядов наемников, а также части пополнения террористических струк-

тур, особенно в регионах с низким уровнем жизни, высоким уровнем безработицы (таковы были, например, достаточно характерные условия прихода известной части хронически безработной молодежи в террористические группы в недавнем прошлом на территории Чеченской Республики)»; деструктивное влияние террористической идеологии, информационно-пропагандистское воздействие с использованием СМИ, самых современных систем коммуникации (Интернет и др.)⁹ и т. д.

При этом, по оценке Ю. И. Авдеева, «анализ мотивационной основы участия отдельных лиц и целых групп в террористических организациях и движениях показывает, что при достаточно высоком уровне мотивов корыстного и иного личного характера (например, желания отомстить за родственников-террористов, подвергавшихся наказанию со стороны властей и т. п.) в качестве ведущих или параллельно действующих мотивов террористической деятельности выступают соображения идеологического плана»¹⁰. К. М. Ханбабаев приводит ряд совпадающих и иных аргументов: «Основными субъективными факторами, влияющими на характер и облик современного экстремизма и терроризма, являются следующие три: 1) протест бедных стран против глобализации, плодами которой они не могут воспользоваться, а также против натиска ТНК, активно ей способствующих; 2) активизация криминальных транснациональных структур: в их деятельности возникают ситуации, когда нужна опора на военную силу, которой у них нет, методы же терроризма им доступны; 3) возникновение исламского радикализма, идеологически подпитывающего международный терроризм, что отчасти является реакцией на попытку вестернизации мусульманского мира, на многолетнее пренебрежение его интересами со стороны богатейших стран Запада. С учетом того, что после провала советского проекта Россия интегрируется в западное общество, в западную цивилизацию, то и она становится в этом смысле врагом для ислам-

ского фундаментализма»¹¹. Кроме того, автор указывает, что «за этой религиозно-пропагандистской завесой скрывается вполне реальный экономический и политический интерес – установление контроля над регионами, богатыми углеводородными энергоносителями, которые являются становым хребтом глобальной экономики XXI века»¹².

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года отмечается также: «Основными факторами, оказывающими негативное влияние на состояние национального рынка труда, межнациональные отношения в обществе, а также порождающими экстремистские проявления, являются неконтролируемая (в том числе незаконная) миграция и недостаточно регулируемые на региональном и муниципальном уровнях миграционные процессы, зачастую нарушающие сложившийся в отдельных регионах и муниципальных образованиях этноконфессиональный баланс населения».

О международных факторах, сделавших возможным возвышение террористической организации «Исламское государство» (ИГ), и по поводу ситуации на Ближнем Востоке и в Северной Африке, решения политических, социальных проблем в этом регионе указывалось в выступлении В. В. Путина на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Президент России отметил: «Агрессивное внешнее вмешательство привело к тому, что вместо реформ государственные институты, да и сам уклад жизни были просто бесцеремонно разрушены. Вместо торжества демократии и прогресса – насилие, нищета, социальная катастрофа, а права человека, включая и право на жизнь, ни во что не ставятся. Так и хочется спросить тех, кто создал такую ситуацию: “Вы хоть понимаете теперь, что вы натворили?”». Но, боюсь, этот вопрос повиснет в воздухе, потому что от политики, в основе которой лежит самоуверенность, убежденность в своей исключительности и безнаказанности, так и не отказались. Уже очевидно, что возникший

в ряде стран Ближнего Востока и Северной Африки вакуум власти привел к образованию зон анархии, которые немедленно стали заполняться экстремистами и террористами. Под знаменами так называемого “Исламского государства” уже воюют десятки тысяч боевиков. В их числе бывшие иракские военнослужащие, которые в результате вторжения в Ирак в 2003 г. были выброшены на улицу. Поставщиком рекрутов является и Ливия, чья государственность была разрушена в результате грубого нарушения Резолюции № 1973 Совбеза ООН»¹³. Обращаясь к главам государств и правительств государств – членов ООН, участникам 70-й сессии, Президент Российской Федерации предложил «объединить усилия для решения стоящих перед нами новых проблем и создать по-настоящему широкую международную антитеррористическую коалицию», ключевыми участниками которой «должны стать мусульманские страны. Ведь “Исламское государство” не только несет им прямую угрозу, но и своими кровавыми преступлениями оскверняет величайшую мировую религию – ислам»¹⁴.

В зарубежных СМИ возвышение ИГ также связывают с роспуском иракской армии после американского вторжения 2003 г., со ссылкой на «бывшего генерала, командовавшего иракскими войсками в ходе вторжения в Кувейт в 1990 г. и во время американского вторжения в Ирак в 2003 г.», заявившего, что «когда американцы распустили армию, как они думали, чем займутся все эти люди? Они оказались не у дел, им нечего было делать, и у них был единственный способ добыть пропитание»¹⁵.

Данные обстоятельства необходимо учитывать как основания, указывающие на методологические подходы к совершенствованию и международного, и внутригосударственного права: отмеченные выше причины, характеристики, условия экстремистской и террористической деятельности определяют систему способов, методов, направлений противодействия угрозам терроризма и экстремизма, в том числе в сфере совершенство-

вания законодательной основы противодействия идеологии экстремизма и терроризма (как российского законодательства, так и международных актов).

Согласно Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, основными задачами государственной политики в сфере противодействия экстремизму являются: «а) создание единой государственной системы мониторинга в сфере противодействия экстремизму; б) совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики в сфере противодействия экстремизму; в) консолидация усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и организаций в целях противодействия проявлениям экстремизма; г) организация в средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет, информационного сопровождения деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и организаций по противодействию экстремизму, а также реализация эффективных мер информационного противодействия распространению идеологии экстремизма; д) разработка и осуществление комплекса мер по повышению эффективности профилактики, выявления и пресечения правонарушений и преступлений экстремистской направленности»¹⁶.

Совершенствование системы и содержания законодательства о противодействии идеологии экстремизма и терроризма в РФ. О базовых понятиях законодательного регулирования

Правовое регулирование деятельности по противодействию экстремизму и терро-

ризму относится прежде всего к предметам воздействия нормами публичных (конституционного, уголовного, административного, финансового) и смежных (информационного, миграционного, трудового и др.) отраслей права. В Российской Федерации создана достаточно полная по охватываемым направлениям система законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, в основе которой – Конституция Российской Федерации. Характеристику вопросов совершенствования системы и содержания законодательства о противодействии идеологии экстремизма и терроризма в РФ следует предварить теоретическим исследованием базовой проблемы – соотношение ключевых понятий соответствующего законодательства, а также определиться в вопросе: как соотносятся понятия «терроризм» и «экстремизм»; являются ли они синонимами либо совпадают лишь частично, либо следует говорить об иных моделях корреляции?

В этой связи приведем оценку Ю. С. Горбунова, отмечающего следующее: «Вплоть до 2006 г. (до ратификации Россией Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма) в российском законодательстве понятие терроризма трактовалось не как сложное и многоаспектное социально опасное явление... а как сугубо уголовное правонарушение в виде взрыва, поджога или иных действий, создающих опасность гибели людей, в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения либо оказания воздействия на принятие решений органами власти (ст. 205 УК РФ, ст. 3 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом»¹⁷. При таком подходе ставился знак равенства между терроризмом как таковым и террористическими актами как его отдельными проявлениями. За рамками терроризма по смыслу его определения оставались деяния, не связанные непосредственно с совершением террористической акции, например пропаганда идей терроризма, вербовка, вооружение и обучение террористов, ряд

других деяний... В практике противодействия терроризму превалировали односторонние карательно-репрессивные мероприятия, как правило, военного характера с участием силовых структур... эти санкционированные государством действия, направленные на решение сиюминутных проблем, не могли устранить первопричин терроризма и выявить его истоки. Эти действия носили скорее оборонительно-ответный, чем наступательно-упреждающий характер»¹⁸. К. М. Ханбабаев также обращает внимание, что, поскольку традиционно радикальные религиозно-политические организации делают упор «на идеологическую работу с населением, то и стратегия противодействия российских государственных структур различного уровня и направленности (НАК РФ, ФСБ РФ, Прокуратура РФ, МВД РФ, Следственный комитет РФ и т. д.) должна быть сосредоточена в этом направлении... именно воспитательная религиозно-просветительская политика среди населения должна стать краеугольным камнем в стратегии России в отношении радикальных религиозных организаций»¹⁹.

Российское законодательство в указанном направлении правового воздействия уже достаточно продвинулось в уточнении понятийного аппарата. Достаточно сказать, что приняты специальные законы, регулирующие каждый из этих видов деятельности, что подчеркивает самостоятельное содержание каждого из понятий: ФЗ «О противодействии терроризму» (от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, с изм. и доп.); ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ, с изм. и доп.). Однако сравнение статей «Основные понятия» двух указанных законов, на наш взгляд, показывает, что есть необходимость дальнейшей отработки формулировок анализируемых понятий в смысле эффективности правоприменительной практики, ориентации ее стратегии в отношении радикальных религиозных организаций (в противодействии им) на идеологическую работу с населением, поскольку «как показы-

вает опыт ряда стран СНГ, прежде всего Узбекистана, политика, основанная исключительно на запрете и репрессиях, не просто малоэффективна в отношении этих организаций, но и приводит к обратным результатам»²⁰. В то же время не стоит забывать главную новацию Конвенции Совета Европы «О предупреждении терроризма», ратифицированной Россией 26 апреля 2006 г., суть которой в криминализации всех форм экстремизма: и публичного подстрекательства к совершению террористических преступлений; и вербовки террористов; и подготовки, обучения лиц для совершения террористических актов (предусмотрены ст. 5–7 Конвенции). Как указано в ст. 8 Конвенции, «для того чтобы деяние составило преступление, указанное в ст. 5–7 настоящей Конвенции, не обязательно фактическое совершение террористического преступления».

В то же время очевидно, что квалификация деяния в качестве экстремистской деятельности предполагает не только силовой, но и во многом идеологический аспект противодействия, в то время как квалификация деяния как террористической деятельности неизбежно предполагает силовое противодействие.

С учетом этимологии термина «террор» (от лат. *terror* – ужас, поэтому буквальный перевод слова «терроризм» – наведение ужаса, устрашение) можно обсудить, допустим, такое определение терроризма в законодательстве с целью совершенствования законодательной дефиниции, как «терроризм – это крайний экстремизм, ориентированный на создание опасности гибели людей, это насилие с целью завоевания власти, это деятельность с целью насильственного изменения основ конституционного строя». В определении понятия «терроризм» должны присутствовать также и такие характеризующие его признаки: а) терроризм – это всегда незаконная вооруженная (либо связанная с вооружением) деятельность; б) это всегда деятельность, влекущая уголовную ответственность.

Юридическая особенность экстремизма как правонарушения в том, что экстремизм, по нашему мнению, может быть квалифицирован как идеологическая деятельность по пропаганде национального, религиозного и другого превосходства, исключительности, которая связана не только с уголовной, но может быть основанием и административной ответственности.

Совершенствование законодательства о полномочиях органов государственной власти общей компетенции, органов государственной безопасности и правоохранительных органов в сфере противодействия экстремизму и терроризму

По критерию круга субъектов, обладающих компетенцией либо высоким потенциалом эффективного участия в деятельности по противодействию экстремизму и терроризму, российское законодательство о противодействии экстремизму и терроризму можно дифференцировать на три блока.

А. Прежде всего, это специальные законодательные и иные нормативные акты, в которых, в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяются общая система, цели, задачи, содержание и направления государственно-правовой функции (деятельности) в сфере обеспечения государственной безопасности и в своей совокупности образуют отрасль законодательства; в их ряду: Федеральный закон (далее – ФЗ) «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (с изм. и доп.)²¹; Федеральный конституционный закон (далее – ФКЗ) «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ; ФКЗ «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ; Закон Российской Федерации «О государственной границе» от 1 апреля 1993 г., № 4730-1; ФЗ «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (с изм. и доп.); ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.); Федеральный закон

«О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (с изм. и доп.); Уголовный кодекс Российской Федерации; Уголовно-процессуальный кодекс РФ; Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации; Кодекс административного судопроизводства РФ; Таможенный кодекс; Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (с изм. и доп.); Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (с изм. и доп.) и др.

Особенностью анализируемой отрасли законодательства является обязательное наличие разного рода программных документов. Так, изданы: «О мерах по противодействию терроризму» (Указ Президента РФ, с изм. на 26.12.2015); «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утверждена Президентом РФ 28 ноября 2014 г., Пр-2753); «Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2013–2018 гг.» (утверждена Президентом РФ 26 апреля 2013 г., Пр-1069); «Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации» (утверждена Президентом РФ 5 октября 2009 г.) и др.

Одной из мер противодействия экстремизму и распространению идеологии терроризма является установление правил, ограничивающих пребывание в России и(или) закрывающих въезд в Россию иностранцам, проповедующим (поддерживающим) экстремистские взгляды, радикальные идеи и совершающих общественно-опасные действия, вызывающие беспорядки, в том числе в молодежной среде. В частности, согласно ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ: «1. Вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее

выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный иностранный гражданин: 1) выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации, иными действиями создает угрозу безопасности Российской Федерации или граждан Российской Федерации; 2) финансирует, планирует террористические (экстремистские) акты, оказывает содействие в совершении таких актов или совершает их, а равно иными действиями поддерживает террористическую (экстремистскую) деятельность» (п. 1–2, ст. 9).

В соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается в случае, если это «необходимо в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения» (п. 1 ст. 27).

Б. Наряду с законодательством, определяющим систему, цели, задачи, содержание государственно-правовой функции в сфере обеспечения государственной безопасности, другой блок российского законодательства, обеспечивающего правовую основу противодействия экстремизму и терроризму, составляет законодательство о структуре и статусе органов и должностных лиц общей компетенции и специализированных органов и учреждений государственной безопасности, имеющих широкую компетенцию в сфере обеспечения безопасности, либо специализированных в сфере обеспечения государственной безопасности на функции противодействия экстремизму и терроризму.

В систему органов и должностных лиц, наделенных компетенцией в сфере обеспечения безопасности, входят конституционно учрежденные органы, обладающие общей компетенцией, включенные в систему «разделения властей»: Президент Российской Федерации, который в соответствии со своими кон-

ституционными полномочиями возглавляет государственную функцию в этой сфере; Совет Федерации и Государственная Дума – палаты Федерального Собрания (парламента) Российской Федерации; Правительство Российской Федерации. Полномочия этих органов в области обеспечения безопасности закреплены в Конституции РФ, ФЗ «О безопасности», ином законодательстве. Президентская функция в сфере безопасности состоит в том, что он «является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти»; «в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства» (ст. 80 Конституции); «формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом... утверждает военную доктрину Российской Федерации»; «назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации» (п. «ж», «з», «л» ст. 83 Конституции РФ); «является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации... В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе» (п. 1–2 ст. 87 Конституции 1993 г.) и т. д.

В связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы «О предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» предусмотрены и полномочия соот-

ветствующих федеральных и региональных органов государственной власти, а также и органов местного самоуправления в анализируемой сфере обеспечения безопасности. Для регионального уровня они сформулированы в в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. и доп.). Так, согласно подп. «а» п. 2 ст. 21 ФЗ, к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится: осуществление в пределах своих полномочий мер «по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью». В соответствии с подп. 51.1 п. 2 ст. 26.3 6 ФЗ «к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов: организации и осуществления на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению терроризма и экстремизма, минимизации их последствий, за исключением вопросов, решение которых отнесено к ведению Российской Федерации». В соответствии с изменениями, внесенными в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с изм. и доп.) в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы «О предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму» предусмотрены и полномочия органов местного самоуправления в сфере противодействия экстремизму и терроризму. К вопросам местного значения городского поселения, муниципально-

ципального района и городского округа отнесены «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и(или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах...», соответственно, поселения (муниципального района, городского округа).

В «Докладе Группы высокого уровня ООН по угрозам, вызовам и переменам» указывается на терроризм как на одну из угроз, имеющих долговременный характер. Как и в отношении других угроз глобального характера, таких как войны, внутригосударственное насилие, нищета и инфекционные болезни, экологическая деградация, распространение оружия массового поражения, организованная преступность, борьба с терроризмом, согласно Докладу, «должна осуществляться с позиций “политики предотвращения”, в основу которой рекомендуется положить широкое использование социально-экономических и культурно-воспитательных мер»²², что, по нашему мнению, предполагает не только деятельность государственной власти в формате упреждающего законодательства и силового противодействия терроризму и экстремизму как идеологии терроризма, но и социально-экономических и культурно-воспитательных учреждений системы исполнительной власти. Так, в России противодействие идеологии экстремизма соотносится не только с компетенциями органов государственной безопасности и правоохранительных органов, но и с деятельностью ряда специализированных, непрофильных организаций в сфере обеспечения противодействия экстремизму и терроризму федеральных и региональных органов исполнительной власти, местных администраций – социального и финансово-экономического блока; на федеральном уровне это: Министерство молодежи, Министерство образования и науки Российской Федерации; Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и Федеральной службы по труду и занятости; Министерство спорта Российской Феде-

рации; Министерство культуры Российской Федерации; Министерство здравоохранения Российской Федерации и Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения.

Особенно важной мерой профилактики вовлечения молодежи в экстремистскую идеологию и террористическую деятельность, по нашему мнению, является активная политика обеспечения занятости молодежи. Правовую основу соответствующей государственной деятельности создает Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (с изм. и доп.), где записано, что государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость.

При этом в числе направлений государственной политики в области содействия занятости населения указаны:

– «обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости»;

– «осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы» (в ряду последних названы и две категории молодежи: несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; граждане в возрасте от 18 до 20 лет, имеющие среднее профессиональное образование и ищущие работу впервые);

– «создание условий для привлечения трудовых ресурсов субъектами Российской Федерации, включенными в перечень субъектов Российской Федерации, привлечение трудовых ресурсов в которые является приоритетным» (п. 1 ст. 5 Закона «О занятости населения в Российской Федерации»).

По нашему мнению, последняя из названных норм должна быть не отсылочной, не бланкетной, а урегулированной в самом Законе. При этом целесообразно принять во

внимание высокую остроту проблем трудовой занятости молодежи в регионах на Северном Кавказе, имеющих самый низкий уровень трудовой занятости молодежи в стране: Ингушетия (5,8 %), Дагестан (13,1 %) и Чечня (15 %) ²³.

В. Третий блок российского законодательства, обеспечивающего правовую основу противодействия экстремизму и терроризму, составляет законодательство о системе и статусе специализированных органов государственной безопасности и правоохранительных органов в сфере обеспечения безопасности Российского государства. Такими специализированными органами в сфере обеспечения безопасности являются: Совет Безопасности Российской Федерации, Прокуратура России (конституционно учрежденные органы), а также Следственный комитет России и специализированные федеральные органы исполнительной власти – Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Федеральная служба безопасности (ФСБ России), Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России), Федеральная таможенная служба (ФТС России), Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), подразделения указанных ведомств в федеральных округах и др.

Совет Безопасности Российской Федерации согласно Конституции РФ формируется и возглавляется Президентом Российской Федерации, его статус определяется федеральным законодательством (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ 1993 г.): Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (с изм. и доп.); Положение о Совете Безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 (с изм. и доп.); Положение об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726 (с изм. и доп.) и др. Согласно Положению о Совете Безопасности от 7 июня 2004 г.:

«Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам стратегии развития Российской Федерации, обеспечения безопасности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности» (п. 1).

Специализированные федеральные органы исполнительной власти. Компетенцией в сфере обеспечения безопасности в РФ (и соответственно, противодействия экстремизму и терроризму) наделены также специализированные федеральные органы исполнительной власти, прежде всего, все силовые министерства и службы, в их ряду: МВД России, ФСБ России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, подразделения указанных ведомств в федеральных округах. Важная роль в системе обеспечения безопасности принадлежит МИД РФ.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти и их изменения определены в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314; Указе Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изм. и доп.). Соответственно, совершенствование статусов специализированных федеральных органов исполнительной власти «силового блока» (министерства, агентства, службы силового блока) и МИД за отдельными исключениями устанавливаются указами Президента РФ. В этом контексте обращает внимание инициатива, прозвучавшая в послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию в декабре 2015 г. об оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти, связанной с объединением администрирования налогов, таможенных сборов и страховых платежей во внебюджетные фонды под ведением Минфина и объединением информационных систем налоговой и таможенной служб, что, очевидно,

следует оценивать не только в контексте решения проблемы наполняемости бюджета, но и деятельности по противодействию распространения экстремизма и терроризма, в том числе противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В системе специализированных федеральных органов исполнительной власти особая роль принадлежит **Федеральной службе безопасности**, о чем свидетельствует уже форма нормативного акта, где определяется ее статус – не подзаконный акт, а федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (с изм. и доп.)²⁴. Кроме того, **Министерству внутренних дел**, статус которого определяется Указом Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» и утвержденным им «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. № 248 (с изм. и доп.); а также Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ) и Федеральным законом «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 13.07.2015, с изм. и доп.).

Важной мерой в совершенствовании государственного управления в такой области обеспечения безопасности, как противодействие терроризму, стало создание на основе Указа Президента Российской Федерации «О мерах по противодействию терроризму» от 15 февраля 2006 г., № 116 (с изм.) такого специализированного учреждения, как **Национальный антитеррористический комитет** (председателем его по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации), аналогичные органы – **антитеррористические комиссии** – созданы в субъектах Российской Федерации. В соответствии с Указом образование названных комиссий в субъектах РФ объясняется необходимостью «координации деятельности территориальных органов фе-

деральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений» (п. 3 Указа). Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями созданы: а) в составе Национального антитеррористического комитета – Федеральный оперативный штаб, руководителя которого назначает председатель Комитета (п. 4а, 6а Указа); б) оперативные штабы в субъектах Российской Федерации (руководителями оперативных штабов в субъектах Российской Федерации по должности являются, как правило, руководители территориальных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации в соответствующих субъектах Российской Федерации (п. 4б, 6б Указа).

О причинах учреждения Комитета и комиссий можно судить из формулировки п. 4.1 Указа Президента, где сформулировано понимание, что угроза терроризма в России не замыкается только каким-то одним регионом. В Указе предусмотрено: «Возложить функцию по непосредственному руководству специальными силами и средствами по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических актов на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации, на оперативные штабы в субъектах Российской Федерации, на территориях которых дислоцируются указанные силы и средства» (п. 4.1).

Учреждение Национального антитеррористического комитета (НАК) и антитеррористических комиссий в субъектах РФ и оперативных штабов таким образом является важной мерой обеспечения координации ан-

титеррористической деятельности в масштабе страны.

О силовой составляющей и возможных штабах можно судить по их составу. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 (с изм. на 8 августа 2008 г.) в **состав антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации входят по должностям:** «Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации (председатель комиссии); Начальник территориального органа ФСБ России (заместитель председателя комиссии); Представитель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (по согласованию); Начальник территориального органа МВД России; Начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации; Начальник территориального органа ФСКН России (абзац дополнительно включен Указом Президента Российской Федерации от 8 августа 2008 г. № 1188)».

В **состав Федерального оперативного штаба** по должностному принципу в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 (с изм. на 26 июня 2013 г.) включены: Министр внутренних дел Российской Федерации (заместитель руководителя штаба); Заместитель директора ФСБ России – руководитель аппарата Национального антитеррористического комитета (заместитель руководителя штаба); Министр обороны Российской Федерации; Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министр иностранных дел Российской Федерации; Директор СВР России; Директор ФСКН России; Директор ФСО России; Директор Росфинмониторинга; Начальник Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации – первый заместитель

Министра обороны Российской Федерации; Заместитель Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации; Первый заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации – главнокомандующий внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации; Председатель Следственного комитета Российской Федерации.

В состав оперативного штаба в субъекте Российской Федерации, согласно Указу Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 (с изм. на 10 ноября 2009 г.), по должностям входят: Начальник территориального органа ФСБ России (руководитель штаба) (если председателем Национального антитеррористического комитета не принято иное решение); Начальник территориального органа МВД России (заместитель руководителя штаба); Начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации; Представитель Вооруженных Сил Российской Федерации (по согласованию); Начальник территориального органа ФСКН России; Начальник Центра специальной связи и информации ФСО России в субъекте Российской Федерации; Заместитель высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. Кроме того, «по решению руководителя оперативного штаба в субъекте Российской Федерации в состав штаба могут включаться иные должностные лица федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с соответствующими органами».

Наряду с созданием системы обеспечения координации деятельности силовых структур, ориентированной на противодействие угрозам экстремизма и терроризма, во исполнение международных договоренностей ратификацией Россией Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма

(ФЗ от 20 апреля 2006 г. № 56-ФЗ) предусмотрено принятие мер по противодействию экстремизму и терроризму не только через оптимизацию деятельности силовых ведомств, но и повышение эффективности противодействия идеологии экстремизма и терроризма. В этой связи стоит отметить указ Президента РФ Владимира Путина (выписка из этого указа, подписанного В. В. Путиным 2 августа, была опубликована 8 августа 2006 г. в «Российской газете»), в соответствии с которым он обязал МВД и Минобороны «до 15 декабря 2006 г. представить в установленном порядке предложения по реорганизации Объединенной группировки, предусмотрев возможность поэтапного вывода в 2007–2008 гг. подразделений внутренних войск МВД и Вооруженных Сил Российской Федерации, дислоцированных в Чеченской Республике на временной основе»²⁵.

С организацией государственного управления в области противодействия терроризму связан и Указ Президента «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии» (от 5 апреля 2016 г. № 157). В соответствии с Указом: 1) образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации в качестве «разновидности федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба» (принадлежность службы к «силовому блоку» означает, что она находится в непосредственном управлении Президента Российской Федерации); 2) внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации преобразованы в войска национальной гвардии Российской Федерации, входящие в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (п. 1, 3 «г» Указа); 3) введены должности директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации – главнокомандующего войсками национальной гвардии Российской Федерации и его первых заместителей и заместителей, которые «приравняются по статусу, раз-

мерам оплаты труда, условиям социального и медицинского обеспечения соответственно к федеральному министру, его первому заместителю и заместителям» (п. 7–8 Указа).

В структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, согласно Указу Президента № 157, включены:

– «органы управления и подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также вневедомственную охрану, в том числе Центр специального назначения вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

– «специальные отряды быстрого реагирования территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

– «отряды мобильные особого назначения территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

– «Центр специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Министерства внутренних дел Российской Федерации и авиационные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации» (п. 4 Указа Президента);

– «федеральное государственное унитарное предприятие “Охрана”, переданное в ведение Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации из ведения Министерства внутренних дел Российской Федерации» (п. 5 Указа Президента РФ).

На Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации возложено решение следующих основных задач: «а) участие совместно с органами внутренних дел Российской Федерации в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности и режима чрезвычайного положения; б) участие в борьбе с терроризмом и в обеспечении правового режима контртеррористической операции; в) участие в борьбе с экстремизмом; г) участие в территориальной обороне Российской Федерации; д) охрана важных государственных объектов и специальных грузов в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации; е) оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране государственной границы Российской Федерации; ж) осуществление федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, а также осуществление вневедомственной охраны» (п. 6 Указа Президента Российской Федерации 2016 г.).

Опыт аналогичных учреждений имеется в зарубежных странах: Национальная гвардия Соединенных Штатов, Национальная гвардия Украины, или НГУ²⁶. Подобного рода модификации устройства силовых ведомств в России, очевидно, следует оценивать как стоящие в ряду мер, обусловленных увеличивающимся числом внешних и внутренних экстремистских и террористических угроз, противодействие которым предполагает и консолидацию потенциала силовых структур государства.

¹ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года : утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753). URL: <http://legalacts.ru/doc/strategija-protivodeistvija-ekstremizmu-v-rossiiskoi-federatsii-do/>

² Там же. П. 7–9.

³ Теракт 11 сентября. Кто стоит за трагедией 9/11// 24 СМИ. Новости. URL: <http://24smi.org/news/11811-911-kto-stoit-za-teraktom-11-sentyabrya.html>

⁴ См.: Худший день в истории Пятой Республики. Во Франции произошли террористические акты, подобных которым страна не знала. URL: Lenta.ru. <https://articles/2015/11/14/paris/>

⁵ URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82_%D0%B2_%D0%9B%D0%B0%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%B5_\(2016\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82_%D0%B2_%D0%9B%D0%B0%D1%85%D0%BE%D1%80%D0%B5_(2016))

⁶ Кавказский узел. Террористические акты, совершенные террористами-смертниками на территории РФ. URL: <http://advikat.kavkaz-uzel.ru/articles/224438/>; Самые крупные теракты в России в 2000–2007 годах. URL: <http://ria.ru/spravka/20080804/150102309.html>

⁷ См.: Кавказский узел. Террористические акты, совершенные террористами-смертниками на территории РФ. URL: <http://advikat.kavkaz-uzel.ru/articles/224438/>

⁸ Противодействие идеологии терроризма. URL: http://www.ural-mvd.ru/print.php?id=100006&main=countering_extremism

⁹ См.: *Авдеев Ю. И.* О некоторых теоретико-методологических вопросах противодействия идеологии терроризма. URL: donskoj.mos.ru/...security...avdeev.pdf; *Ханбабаев К. М.* Противодействие экстремизму и терроризму в зарубежных странах: состояние и проблемы. 8 сентября 2014. URL: [Экстремизм.ru](http://extremizm.ru)

¹⁰ *Авдеев Ю. И.* Указ. соч.

¹¹ *Ханбабаев К. М.* Указ соч.

¹² Там же.

¹³ Полный текст выступления Владимира Путина на 70-й Генассамблее ООН. URL: <https://regnum.ru/news/19800377.html>

¹⁴ Там же.

¹⁵ *Лиз Слай.* Кто стоит за боевиками из «Исламского государства»? Саддам Хусейн // <https://www.inopressa.ru/article/06apr2015/WashingtonPost>

¹⁶ URL: <https://www.scrf.gov.ru>

¹⁷ Утратил силу.

¹⁸ *Горбунов Ю. С.* К вопросу о правовом регулировании противодействия терроризму // Журнал российского права. 2007. № 2. См. также: *Гордиенко Д. В.* Опыт борьбы Вооруженных Сил с терроризмом в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 1. С. 75–78.

¹⁹ *Ханбабаев К. М.* Указ. соч.

²⁰ Там же.

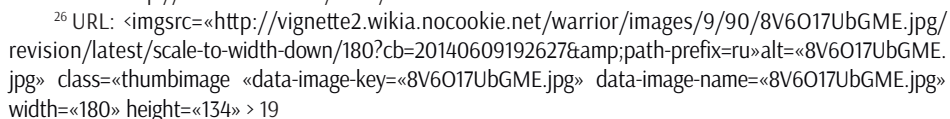
²¹ Первый в истории Российской Федерации Закон «О безопасности» был принят 5 марта 1992 г. № 2446-1.

²² *Авдеев Ю. И.* Указ. соч.

²³ *Ла Кава Г., Сара М.* Молодежь Северного Кавказа: от рисков к новым возможностям. М., 2006.

²⁴ Первым российским законом такого рода был Закон Российской Федерации «О федеральных органах государственной безопасности» 1992 г.

²⁵ URL: <http://obzor.westsib.ru/news/94797>

²⁶ URL: 

Южный федеральный университет

Овсепян Ж. И., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного (конституционного) права

E-mail: Ovsepyan-G-I@yandex.ru
Тел.: 8-928-229-80-10

Southern Federal University

Ovsepyan Zh. I., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the State (Constitutional) Law Department

E-mail: Ovsepyan-G-I@yandex.ru
Tel.: 8-928-229-80-10

О. С. Рогачева

Воронежский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ И ЭФФЕКТИВНОЕ ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНА ИСПАНИИ «ОБ ОБЩЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРОЦЕДУРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ»)

На основании анализа закона Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации» рассмотрен процесс совершенствования порядка осуществления надлежащего публичного управления. Автором исследованы структура законодательства об административных процедурах, отдельные проблемные вопросы осуществления административных процедур и даны рекомендации по оптимизации системы нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

К л ю ч е в ы е с л о в а: административные процедуры, закон Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации», надлежащее публичное управление.

ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND GOOD GOVERNANCE (ILLUSTRATED AN EXAMPLE OF THE LAW OF SPAIN «ABOUT THE GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF PUBLIC ADMINISTRATION»)

On the basis of the analysis of the law of Spain «About the general administrative procedure of public administration» process of improvement of a procedure of appropriate public management is considered. The author analysed the structure of the legislation on administrative procedures, certain topical issues related to the implementation of administrative procedure and provided recommendations for optimising the legal framework in the above-mentioned sphere.

Key words: administrative procedures, the law of Spain «About the general administrative public administration of procedures», good governance.

Поступила в редакцию 6 июля 2017 г.

Для осуществления компетенции государственных органов, решения задач государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной), обеспечения реализации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц нормативно устанавливаются общие и специальные

процессуальные формы, в рамках которых определяются и используются на практике соответствующие правовые процедуры – законотворческие, административные (управленческие), судопроизводственные.

Реализацию исполнительной власти, осуществление государственного управления невозможно представить вне нормативно установленных правовых процедурных

порядков. Исполнительная власть осуществляется посредством правоприменительной (правоисполнительной) и правотворческой (нормотворческой) деятельности. Однако административные процедуры создаются и используются только в правоприменительной деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, в том числе в процессе принятия индивидуальных административных актов. Нормотворческая деятельность органов публичного управления строится на основе соответствующих нормативно-правовых актов, которые не устанавливают в качестве предмета правового регулирования административно-процедурную деятельность.

Административные процедуры представляют собой в первую очередь порядок совершения публичной администрацией либо иными уполномоченными субъектами действий, связанных с осуществлением обеспечивающего управления по запросам заявителей – физических и юридических лиц¹. Среди указанных действий можно разграничить административные процедуры совершения публичных управленческих функций (например, контрольно-надзорных) и административные процедуры организации оказания государственных и муниципальных услуг.

Административные процедуры, как бы они не понимались в теории административного права и практике государственного управления, связываются с созданием специального правового порядка в осуществлении тех или иных управленческих действий либо принятии соответствующих административных решений.

Административные процедуры служат, прежде всего, для исполнения законов в установленном порядке, именно поэтому большинство развитых государств имеют законодательство об административных процедурах. Не исключением в этом случае является и Испания.

В Испании кодификация вопросов административной процедуры происходила

путем принятия внутренних правил каждого государственного органа, касающихся их собственных процедур. Закон 1889 г. установил фундаментальные принципы (в первую очередь, регистрация запросов, официальная передача их компетентному государственному органу, соблюдение сроков процедуры), и на базе данных принципов каждое министерство должно было устанавливать свое собственное регулирование. Но эта система действовала до 1957 г., поскольку в 1958 г. был принят закон «Об административном обжаловании», юридико-технические качества которого позволили использовать его общую концепцию и нашли отражение в законе «Об общем юридическом статусе публичной администрации и административной процедуре» 1992 г.² Но законодательство Испании, как любого другого ныне существующего государства, развивается и модернизируется. Как следствие, в Испании в 2015 г. был принят закон «Об общей административной процедуре государственной администрации»³. Данный закон обладает высшей юридической силой, а не субсидиарной, т. е. применяется ко всем государственным органам, наряду с процессом развития законодательства автономных областей, которые могут принимать свои законы для осуществления надлежащего регулирования в случае их непротиворечия общему законодательству. Примером закона с субсидиарной юридической силой является закон об административных процедурах ФРГ, положения которого применяются только в отсутствие детального регулирования данного объекта или в случае противоречия положений при применении федерального права.

Закон Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации» состоит из 6 разделов и включает 133 статьи. Закон не предусматривает положения относительно определения административной процедуры, но согласно ст. 1 данного закона он регулирует условия действия

и эффективность административных актов, общие административные процедуры всего публичного управления, в том числе санкции и ответственность государственных органов управления, а также принципы, регулирующие осуществление законодательной инициативы и распорядительной власти.

Что касается субъектов, то закон применяется в государственном секторе, который включает центральное правительство, администрации автономных сообществ, местную администрацию и институциональный государственный сектор с одной стороны и физических или юридических лиц, имеющих право действовать в соответствии с гражданским законодательством, несовершеннолетних, которые вправе в соответствии с законом самостоятельно осуществлять свои права, и субъектов в силу указания закона с другой стороны. Реализация процедурных правоотношений возможна через институт представительства. В административной процедуре имеются и заинтересованные лица. Таковыми считаются:

- те, кто обладает законными правами и интересами, как индивидуальными, так и коллективными;
- те, кто обладает правами, которые могут быть затронуты в решении органа, принятом в будущем;
- те, чьи права и интересы могут быть затронуты осуществлением процедуры и лицами, присутствующими во время процедуры до принятия окончательного решения.

В соответствии с законом в административной процедуре возможно и множество заинтересованных сторон, и в таком случае интересы данных лиц будет представлять лицо, указанное сторонами, либо данные действия осуществляет представитель, а в случае его отсутствия деятельность осуществляет указанное сторонами лицо.

Все заинтересованные стороны должны быть идентифицированы, для этой цели специально разработаны соответствующие системы.

Все заинтересованные лица в отношениях с государственными органами обладают определенными правами:

- на оказание помощи в использовании электронных средств массовой информации в отношениях с органами государственной власти;
- на уважение и почтение со стороны органов власти и государственных служащих, которые способствуют реализации прав и выполняют свои обязательства;
- на защиту персональных данных, в частности права на безопасность и конфиденциальность информации, содержащейся в файлах, системах и приложениях органов государственного управления;
- другие права, которые признаются Конституцией и иными законами.

Органы государственной власти обязаны принять соответствующее процедуре решение и сообщить его, независимо от формы инициирования процедуры. Максимальный срок, в соответствии с которым должно быть сообщено решение, устанавливается нормативными актами, исходя из конкретной процедуры, но данный срок не может превышать 6 месяцев.

Теория административного процедурного права предполагает, что административные процедуры делятся на регулятивно-управленческие и правоохранительные (юрисдикционные) процедуры. Посредством регулятивно-управленческих процедур органом исполнительной власти (его должностным лицом) реализуются возложенные на него полномочия, а посредством правоохранительных (юрисдикционных) процедур обеспечивается подчинение физических и юридических лиц общеобязательным правилам поведения и деятельности. Примерами регулятивно-управленческих процедур являются следующие процедуры: процедура принятия актов управления, процедура рассмотрения заявлений и обращений граждан, процедуры принятия, рассмотрения и разрешения жалоб

граждан, регистрационные административные процедуры и др. Примерами правоохранительных процедур являются: процедуры применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, процедуры возбуждения дела об административном правонарушении, процедура рассмотрения дела об административном правонарушении и другие процедуры. Закон Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации» закрепляет именно регулятивно-управленческие процедуры, тем самым подтверждая мысль о том, что административные процедуры представляют собой порядок принятия правового акта управления.

Существуют разные режимы административных процедур, отличные друг от друга, исходя из правоотношений между органами государственной власти и заинтересованными лицами, которые добиваются уважения собственных прав. Испанский закон может являться примером, который предполагает определенное неравенство между заявителем и органом государственной власти. Типичным примером другого подхода является австрийский закон, где предполагается наличие равенства между заявителем и государственным органом. В данном случае мы можем говорить о неравенстве в материально-правовом отношении.

Далее рассмотрим стадии административных процедур.

1. Инициирование административной процедуры. Процедуры в Испании могут быть инициированы должностным лицом администрации либо заинтересованным лицом. До начала процедуры компетентный орган с целью выяснения обстоятельств конкретного случая и целесообразности запуска процедуры начинает информационный период. И в случае инициирования данной деятельности все действия направлены на определение как можно более точно ответственных лиц или конкретного лица. Данные предшествующие

действия осуществляются органами, на которые возложены функции по расследованию, либо органами, осуществляющими проверки на местах.

Испанское законодательство предусматривает и возможность применения по инициативе административного органа или по мотивированному ходатайству заинтересованной стороны обеспечительных мер, которые необходимы для обеспечения эффективности решения. Виды обеспечительных мер: временное приостановление деятельности, предоставление залога и др. Также закреплено, что не могут быть приняты меры, которые могут нанести соответствующим лицам вред, который трудно или практически невозможно восстановить, а также меры, влекущие нарушение прав.

Если более детально рассмотреть административные процедуры, инициированные должностным лицом администрации, то они могут быть инициированы по собственной инициативе должностного лица либо в результате более высокого порядка, либо по мотивированному требованию других органов.

Возбуждение производства по собственной инициативе должностного лица предполагает прямое или косвенное знание обстоятельств, поведения или фактов относительно объекта процедуры. Начало процедуры по мотивированному требованию других органов подразумевает мотивированный запрос, содержащий предложение инициировать процедуры. Запрос может быть сделан любым некомпетентным органом в данном вопросе, которому стало известно об обстоятельствах, поведении или фактах относительно объекта процедуры. Данные сведения органу могут стать известны либо случайно, либо потому что орган осуществляет розыскную деятельность, либо поскольку орган осуществляет проверки. Следует отметить, что данный запрос не является обязательным для компетентного административного органа, чтобы инициировать процедуру, но в случае

отказа административный орган должен назвать соответствующие причины, послужившие для отказа.

Процедуры могут быть инициированы по запросу заинтересованной стороны. Закон содержит определенный перечень того, что должен включать в себя запрос заинтересованной стороны. Закрепляется возможность формулирования запросов, которые соответствуют множеству лиц и содержат идентичное содержание в одном приложении. В случае если запрос не соответствует требованиям, предусмотренным в законодательстве, заинтересованное лицо в течение 10 дней обязано восполнить все имеющиеся недостатки или предоставить необходимые документы, в противном случае запрос будет отозван после выдачи соответствующего решения.

Закон Испании с процессом инициирования процедуры по запросу заинтересованной стороны напрямую связывает такие термины, как декларация ответственности и коммуникация. Ответственная декларация – это документ, подписанный заинтересованной стороной, согласно которому заинтересованная сторона под свою ответственность заявляет, что у нее имеется документация, в случае необходимости доказывающая все то, что предоставлено в распоряжение администрации. Термин «коммуникация» означает документ, посредством которого заинтересованная сторона ставит в известность орган государственной власти относительно собственных идентификационных данных или любых других данных, необходимых для начала деятельности или осуществления права. Наличие неточностей в данных документах либо вовсе непредоставление их определяет невозможность осуществления права. Возможны случаи предоставления только одного из вышеуказанных документов, оформленных надлежащим образом, в случае начала той же самой деятельности или получения признания такого же права, либо осуществления такого же полномочия, что и ранее.

В законе Испании «Об общей административной процедуре государственной администрации» также отражены вопросы, связанные с организацией процедуры. Так, под административной записью понимают упорядоченный административный файл документов и действий, которые служат в качестве фона и основания для вынесения административного решения. Данная запись имеет электронный формат и создается путем упорядоченного объединения нескольких документов, доказательств, заключений, отчетов, соглашений, уведомлений и других следственных действий, которые включаются в данный акт.

Закон содержит и главу, именуемую «Инструкции процедуры», которая предусматривает так называемые акты – инструкции, необходимые для определения знания и проверки фактов, на основе которых необходимо принимать решение в резолюции; проводятся данные акты-инструкции по инициативе и с помощью электронных средств органом, осуществляющим процедуру, без ущерба для прав заинтересованных лиц. Акты – инструкции, которые требуют вмешательства всех заинтересованных сторон, – должны осуществляться в порядке, удобном для них, и быть совместимыми, насколько это возможно, с трудовыми или профессиональными обязанностями данных лиц. Что касается доказательств, то закон закрепляет положение, что заинтересованные лица могут в любое время до начала процедуры судебного разбирательства приводить аргументы и предоставлять документы или иные доказательства. Доказательства обеих сторон будут приниматься во внимание компетентным органом при разработке соответствующего проекта резолюции (решения).

2. Разрешение процедуры. До вынесения решения компетентным органом с целью разрешения процедуры путем заключения мотивированного соглашения может быть предусмотрено совершение дополнительных

мер, необходимых для разрешения процедуры. Не являются дополнительными мерами доклады, непосредственно примыкающие к решению в конце процедуры.

Соглашение о проведении дополнительных мер в течение семи дней доводится до сведения заинтересованных сторон, чтобы сформулировать утверждения, которые имеют соответствующее значение после окончания процедуры. Все дополнительные меры должны осуществляться в срок, не превышающий пятнадцати дней. Крайний срок для разрешения процедуры приостанавливается до завершения дополнительных действий.

В целях разрешения процедуры заинтересованными сторонами предоставляются отчеты, которые в соответствии с законом являются обязательными, а также необходимыми для разрешения соответствующего дела, ссылаясь на положения, которые требуют их предоставления, или на целесообразность их предоставления. Если иное прямо не предусмотрено, отчеты являются факультативными и не имеют обязательной силы. Отчеты публикуются в электронном виде и в соответствии с требованиями в течение десяти дней, за исключением особых случаев или когда для выполнения определенных процедур требуются другие сроки.

Относительно участия заинтересованных сторон в законе предусмотрено следующее. Образованные процедуры и непосредственно разработанный проект предлагаемого решения станут очевидными для заинтересованных сторон или, в случае необходимости, их представителей. Заинтересованные стороны в срок не менее десяти дней и не более пятнадцати могут возразить и представить документы и доказательства, которые они считают уместными. Также орган, правомочный осуществлять разрешение процедуры, когда это необходимо, может назначить срок для информирования общественности. С этой целью публикуется соответствующее уведомление в «Официальном Вестнике»,

чтобы любое юридическое или физическое лицо могло ознакомиться с материалами. Неучастие в этой процедуре не препятствует заинтересованным сторонам обжаловать окончательное решение процедуры. Явка в данной процедуре, естественно, не дает статуса заинтересованной стороны. Тем не менее те, кто подают заявления или замечания в этой процедуре, имеют право мотивированного ответа администрации, который может быть общим для всех аргументов, выдвинутых по существу.

Решение, которое будет принято по окончании административной процедуры, разрешит все вопросы, выдвинутые заинтересованными сторонами и полученные из него.

При разрешении вопросов, которые не были подняты заинтересованными сторонами, компетентный орган может принять решение по ним в срок, не превышающий пятнадцать дней, чтобы сформулировать утверждения, которые органы считают актуальными, и включить, в случае необходимости, средства доказывания.

3. Окончание административной процедуры.

Административная процедура заканчивается соответствующим решением – либо отказом от намерения, либо отказом от права, на котором основано заявление, в случае если такой отказ не запрещен законом и сроками давности. Также процесс может завершиться в связи с материальной невозможностью его продолжения из-за вытекающих причин. Вынесенное решение в любом случае должно быть мотивированным. В законе предусмотрено обычное окончание, под которым понимается, что органы государственной власти вправе заключать соглашения, пакты или договоры с лицами как публичного права, так и частного, при условии, что они не противоречат закону или не относятся к неподходящим материалам сделки, а также предназначены для удовлетво-

рения доверенных общественных интересов. Соглашения, подлежащие заключению, не предполагают изменений возложенных на орган государственной власти полномочий, а также обязанностей соответствующих органов и должностных лиц по оказанию государственных услуг.

Закон Испании закрепляет, что в процедурах, начатых по инициативе администрации, она имеет право выхода. Любое заинтересованное лицо может также отозвать свой запрос или, если это не запрещено законом, отказаться от своих прав. Если уведомления об инициации процедуры сделаны двумя или более заинтересованными сторонами, отказ от намерения или отставка затронет только тех лиц, которые ее сформулировали. И отказ от намерения, и отставка могут быть сделаны любым способом с соблюдением установленных законодательством требований. Администрация примет отказ от намерения или отставку, но не признает процедуру законченной в случае личной явки третьих заинтересованных сторон, настаивающих на продолжении процедуры в течение 10 дней с тех пор, как данным лицам было сообщено об отказе от намерения или отставки. В случае если поднят в процедуре вопрос повлек за собой высокий общественный интерес или необходимость разъяснения, уточнения, то администрация может ограничить право отказа от намерения или право отставки и продолжить процедуру.

Представляет интерес такое явление, как тишина административных процедур. Например, бездействие или молчание административного органа приводит к одному из двух типов решений в административной процедуре. Молчание административного органа или тишина административных процедур, как это именуется в законе Испании, расценивается как признание требования, если национальный закон или норма права Евросоюза не предусматривает иное. Второй тип решений характеризуется обращением с

иском к судье о принуждении государственного органа и характерен для Франции.

Анализ, обобщение и исследование действующего зарубежного законодательства об административных процедурах и зарубежного опыта функционирования института административных процедур являются необходимым условием развития и становления национального законодательства.

Можно выделить преимущества единого общего законодательства об административных процедурах. Прежде всего, использование единой терминологии, которая облегчает применение права для государственных органов, судов, а также предотвращает различную интерпретацию в зависимости от области применения. Также наличие единого законодательства удобно и для граждан, так как гражданин легче определит необходимый процедурный закон, заранее узнает о своих правах, кроме того, сможет проконтролировать администрацию. Вышесказанным хотелось бы обосновать необходимость урегулирования данного вопроса в РФ в едином законодательстве, поскольку принятие закона «Об административных процедурах» стало бы логичным и правильным завершением в России реализации программы административной реформы. Одним из главных аргументов в урегулировании данного вопроса в едином законодательном акте является необходимость формирования единой нормативно-правовой основы, которая бы позволила эффективно функционировать административному судопроизводству, поскольку суды, рассматривая административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов организации, а также других различных административных дел, вытекающих из публичных правоотношений, всегда должны иметь возможность аргументировать свои решения, ссылаясь на соблюдение соответствующими должностными лицами административных процедур и их принципов.

¹ См., например: Бабелюк Е. Г. Административные процедуры в России : развитие теоретических основ // Административные процедуры в экономике : проблемы совершенствования правового регулирования / под ред. Е. В. Гриценко, О. А. Ногиной. СПб., 2010. С. 30–37; Гриценко Е. В. Европейская доктрина надлежащего публичного управления и перспективы ее восприятия в российском праве // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 2. С. 115–128.

² Хабриева Т. Я., Марку Ж. Административные процедуры и контроль в свете европейского права. М., 2011. С. 173.

³ Об общей административной процедуре государственной администрации : закон Испании от 1 октября 2015 г. : Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. URL: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-10565

Воронежский государственный университет

Рогачева О. С., доктор юридических наук,
профессор кафедры административного
и административного процессуального права

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Тел.: 8(473)255-07-19

Voronezh State University

Rogacheva O. S., Doctor of Legal Sciences, Professor
of the Administrative and Administrative Procedural
Law Department

E-mail: olga_rogacheva@mail.ru

Tel.: 8(473)255-07-19

УДК 342.7

Н. А. Антонова

Тверской государственный университет

РАЗВИТИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Рассматриваются вопросы правовой природы контроля, а также форм осуществления контрольной деятельности в сфере местного самоуправления.

К л ю ч е в ы е с л о в а: местное самоуправление, общественный контроль.

DEVELOPMENT OF PUBLIC CONTROL IN MUNICIPAL FORMATIONS

Questions of a legal nature of the control, and also forms of realization of control activity in sphere of local self-management are considered.

К e y w o r d s: local self-management, public control.

Поступила в редакцию 11 мая 2017 г.

Развитие общественного контроля – одна из актуальных тем современного этапа развития гражданского общества в Российской Федерации.

Определение механизма осуществления общественного контроля – одна из важных задач современного этапа развития государства. Конституция Российской Федерации провозгласила приоритет гражданских прав и свобод, но реальное их осуществление сталкивается с большими трудностями. В перспективе институты гражданского общества, являясь неправительственными структурами, а также отдельные граждане должны, не препятствуя государству, оказывать большее содействие в обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан, в противодействии коррупции, в поддержании законности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Именно с развитием институтов гражданского общества, призванных уравновешивать власть государства, связано совершенствование природы контроля за деятельностью как государственных, так и муниципальных органов. Только экономически и политически свободные граждане и их объединения способны обеспечить эффективный, независимый, реальный контроль в сфере управления. Поэтому будет оправданным рассматривать общественный контроль через призму контрольной деятельности институтов гражданского общества и отдельных граждан.

Вопросы контроля, его природы являются объектами изучения разных наук: социологии, политологии, юриспруденции. В юридической науке традиционно контроль рассматривается как функция управления или как стадия управленческого цикла, имеющего свои особенности. В административном праве контроль именуется способом обеспечения законности и имеет свои отличитель-

ные признаки, отделяющие его от иного способа обеспечения законности – надзора.

Так вот один из отличительных признаков контроля – его целью является проверка как законности, так и целесообразности деятельности подконтрольного субъекта (отсюда и возможность вмешательства контрольного органа в оперативную деятельность). Проецируя данное общее свойство контроля на общественный контроль, стоит задаться вопросом: проявляется ли оно (это свойство) в природе общественного контроля. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ) не дал нам ориентир в этом направлении.

Одной из общих характеристик контроля является его объект. Что выступает объектом контроля? Специалисты в области теории контроля и контрольной деятельности говорят о двойном объекте. Во-первых, у подконтрольного субъекта имеется свой объект управления. Во-вторых, контролирующий субъект проверяет деятельность подконтрольного субъекта по отношению к его объекту управления. Так, объектом общественного контроля должна быть деятельность подконтрольного субъекта по отношению к его объекту управления (воздействия).

Конституционной основой общественного контроля в Российской Федерации можно считать ст. 33 Конституции РФ, закрепляющую право граждан обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления.

Работа по созданию основы для осуществления общественного контроля в стране началась раньше, нежели был принят Федеральный закон № 212-ФЗ. Еще в период реформы системы государственной службы, одной из задач которой было создание форм участия гражданского общества в контроле за осуществлением деятельности государственных и муниципальных служащих с целью обеспечения прозрачности службы.

Федеральный закон № 212-ФЗ развивает конституционную норму. Его можно было бы оценивать как некую правовую основу функционирования общественного контроля. Но при этом возникает ряд вопросов. Государственная власть, с одной стороны, закрепляет правовую основу общественного контроля, с другой – устанавливает определенные ограничения для его реализации.

Следует обратить внимание на два положения Закона: во-первых, в ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 212-ФЗ указано, что названный акт не распространяется на ряд сфер (оборона и безопасность, правопорядок, деятельность полиции и прочее).

И во-вторых, общественное объединение и общественный контроль не всегда взаимосвязаны. Закон (ч. 6 и 7 ст. 3) указывает, что общественные объединения могут быть наделены дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля. Тем самым делается попытка определить некие границы общественного контроля.

Хотя вопрос о пределах общественного контроля является, безусловно, первостепенным, прежде всего для юридической науки. Здесь нельзя впасть в некий максимализм и говорить, что общественный контроль может быть везде и всюду.

На сегодняшний день Федеральный закон, регламентирующий осуществление общественного контроля, имеет ряд недостатков. Так, согласно этому акту (п. 2 ч. 1 ст. 5) одна из целей общественного контроля – обеспечение учета мнения при принятии решений органов публичной власти. Но где механизм этого учета? Законодатель так и не определил его. Сделана опять лишь попытка в этом направлении. Сказано, что органы должны учитывать выводы, сделанные в итоговых документах общественного контроля. Но что значит «должны учитывать», в какой форме?

Имеется и внутреннее противоречие Закона. В ст. 3 речь идет о праве граждан уча-

ствовать в общественном контроле как лично, так и в составе общественного объединения, а в ст. 9, где перечисляются субъекты, гражданину как индивиду места уже не нашлось.

Тем не менее общественный контроль развивается, и пример тому – формирование объединений, для которых контроль является основной функцией на уровне местного самоуправления. Особенностью современного местного самоуправления в Российской Федерации является наличие широкого спектра форм участия населения в его осуществлении. Институты непосредственной демократии позволяют гражданам участвовать в определении задач и направлений деятельности местного самоуправления.

В ходе муниципальной реформы значительно расширены возможности непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. По справедливому замечанию Н. С. Бондаря, «важное место в конституционном механизме политической институционализации гражданского общества, равно как и в развитии и углублении свободы личности, реальном обеспечении и гарантировании прав и свобод человека и гражданина, принадлежит системе местного самоуправления, выступающей институциональным средством реализации гражданского общества»².

Одной из целей проводимой реформы местного самоуправления является демократизация деятельности его институтов, усиление форм «прямой» демократии на местах (широкого и непосредственного участия граждан в решении вопросов развития территорий).

В научных исследованиях проблематики местного самоуправления встречаются в настоящее время порой диаметрально противоположные взгляды на роль форм непосредственной демократии и степень участия в них членов местного сообщества. В одних случаях речь идет о том, что «принадлежность к конкрет-

ному местному сообществу, непосредственное участие в решении вопросов достойного и безопасного проживания, предоставление возможности защищать и обеспечивать личный интерес возбуждают в гражданах гордость, развивают самодеятельность, энергию, предприимчивость, ведут к пониманию своей значимости, к активной гражданской позиции»³.

В других случаях констатируют, «что в настоящее время институты прямой демократии (особенно новые) на местном уровне используются недостаточно активно либо нередко искажается смысл их применения»⁴.

Столь разные позиции по поводу активности участия населения в осуществлении местного самоуправления с определенной точки зрения оправданы. И оправданы, прежде всего, тем, что к населению муниципального образования нельзя подходить как к некой обезличенной массе, которая либо вообще не проявляет никакого интереса к самостоятельному управлению, либо берет на себя все тяготы его бремени.

Закрепляя в главе 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ перечень форм непосредственного осуществления местного самоуправления населением, федеральный законодатель предусмотрел, что наряду с этими формами в уставе муниципального образования могут быть закреплены и иные формы.

В связи с этим следует обратить внимание на практику создания в муниципальных образованиях формирований, аналогичных Общественной палате Российской Федерации. Аналогичных постольку, поскольку форма их, как показывает практика, может быть разной. В муниципальных образованиях создаются общественные палаты либо общественные советы, которые формируются либо при главе муниципального образования, либо при администрации муниципаль-

ного образования. Приняты положения об этих формированиях.

В качестве основных форм работы общественных палат муниципальных образований выступают пленарные заседания и комиссии. При этом пленарные заседания проводятся с определенной периодичностью (например, не менее 3 раз в год). Помимо этого, как правило, создаются советы общественных палат – рабочие органы палат, – которые проводятся по мере необходимости.

К основным полномочиям муниципальной общественной палаты относятся обсуждение и выдвижение общественных инициатив по вопросам местного значения, принятие рекомендаций органам местного самоуправления, проведение общественной экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, имеющих общественное значение.

При этом практически все принятые положения об этих формированиях указывают на основную цель их деятельности – обеспечение взаимодействия граждан, проживающих на территории муниципального образования с органами местного самоуправления; учет общественно значимых законных интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации муниципальной политики по наиболее важным вопросам экономического и социального развития муниципального образования; достижение общественного согласия при решении важнейших социальных, экономических и политических вопросов местного значения.

Другими словами, общественные палаты (советы) по сути своей выступают формами участия населения в осуществлении местного самоуправления, воплощая в себе проявление гражданского общества как условия су-

ществования реального местного самоуправления. Именно через эти формирования в настоящее время реализуется общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления.

Согласно отдельным положениям об общественных палатах муниципальных образований рассмотрению в общественных палатах подлежат проекты нормативных правовых актов и нормативные правовые акты органов местного самоуправления, которые официально внесены в представительный орган муниципального образования либо находятся на стадии проработки и согласования в органах местного самоуправления.

Общественные палаты осуществляют общественный контроль в форме проверки соответствия потребностям и интересам граждан, действий органов местного самоуправления, а также по оценке эффективности реализации ими правовых актов. По результатам такой проверки принимается решение, в котором выражается мнение общественной палаты о законности отдельных действий конкретных органов местного самоуправления.

Поскольку деятельность рассматриваемых формирований может быть расценена как одна из форм участия населения в осуществлении местного самоуправления, уместным в настоящее время является закрепление в уставах муниципальных образований такой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как деятельность общественных палат (советов), которые бы на основе добровольности и самостоятельности осуществляли контроль за деятельностью органов местного самоуправления, что в свою очередь способствовало развитию гражданского общества на уровне муниципального управления.

¹ Об основах общественного контроля в Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 212 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4213.

² Бонгарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие : конституционализация муниципальной демократии в России. М., 2009. С. 57.

³ Тимофеев Н. С. Местное самоуправление в системе государственных и общественных отношений. История и современность. Опыт России. М., 2005. С. 123.

⁴ Муниципальная реформа в Российской Федерации : правовое и экономическое исследование / под общ. ред. Т. Я. Хабриевой ; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2010. С. 193.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Тверской государственной университет

Антонова Н. А., доктор юридических наук,
заведующая кафедрой конституционного,
административного и таможенного права

E-mail: antonova.nana@list.ru

Тел.: 8-910-932-58-85

Tver State University

Antonova N. A., Doctor of Legal Sciences, Head
of the Constitutional, Administrative and Customs
Right Department

E-mail: antonova.nana@list.ru

Tel.: 8-910-932-58-85

Н. А. Боброва

Самарский национальный исследовательский университет
имени С. П. Королева

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 2014–2015 гг.

Рассмотрена реформа местного самоуправления 2014–2015 гг. и ее итоги. Реформа проводилась на основе Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136, предоставившего право субъектам Федерации законом устанавливать порядок выборов глав муниципальных образований, и Федерального закона от 3 февраля 2015 г. № 8. Вывод: право регионов на установление модели местного самоуправления деформирует ст. 12 и главу 8 Конституции РФ. ФЗ № 136 стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

К л ю ч е в ы е с л о в а: итоги реформы, местное самоуправление, легализация вмешательства государственной власти, вертикаль власти, Конституционный Суд РФ.

SOME RESULTS OF THE REFORM 2014–2015 IS THE OF LOCAL GOVERNMENT

The article considers the reform of local government 2014–2015 and its some results. Reform conducted in Russia on the basis of Federal Law dated 27.05.2014 № 136, granting the right to establish by Law the procedure for elections of municipal formations heads to subjects of the Federation, and 03.02.2015 № 8. The conclusion is that the regions eligible for the establishment of local self-government forms and deforms the Article 12 sec. 8 of the Constitution. Federal Law shall object of consideration in the Constitutional Court of the Russian Federation.

К е у w o r d s: results, reform, local government, legalization interference by public authorities, vertical of power, Constitutional Court of the RF.

Поступила в редакцию 22 июня 2017 г.

На Прямой линии с народом 15 июня 2017 г. В. В. Путина спросили, пойдет ли он на новый президентский срок, и Президент РФ ответил, что «...решают в конечном итоге избиратели... так же, как и на уровне региона, города, района». Это очень ценное высказывание для анализа современного состояния местного самоуправления (далее – МСУ), номинальных (формально провозглашенных) и реальных (фактически преследуемых властями) целей последней реформы МСУ.

© Боброва Н. А., 2017

В результате реформы МСУ 2014–2015 гг. в большинстве российских регионов прямых выборов глав муниципальных образований не осталось ни в городах, ни в районах. А в таких городах, как Махачкала, Самара, Челябинск, введена еще и двухуровневая структура представительных органов, которая пока что не оправдала обещанных властью целей и вызванных этими обещаниями ожиданий.

Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (предста-

вительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ № 136) создал легальную основу вмешательства органов государственной власти в процесс формирования органов МСУ, и последние фактически вошли в систему органов государственной власти в нарушение ст. 12 Конституции: «Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Статья. 133 Конституции РФ: «Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется... запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерацией и федеральными законами». Согласно Конституции РФ (ч. 3 ст. 131) «структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно».

ФЗ № 136 «поправил» Конституцию, обявав устанавливать способ избрания главы муниципального образования **в соответствии с законом субъекта** Российской Федерации. В этом праве субъекта РФ содержится провоцирующий момент: редкий глава региона не воспользуется правом на превращение глав муниципалитетов в своих подчиненных.

В ФЗ № 136 мы имеем дело с юридически филигранной реформой, реальные цели которой отличаются от номинально провозглашаемых целей и риторики ее инициаторов и исполнителей. Но изощренность тех, кто не доверяет избирателям и предпочитает формировать органы СМУ через элитарные коллегии, красиво названные конкурсными комиссиями, продолжилась. Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ (далее – ФЗ № 8) внес изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепивший третий, элитарный способ избрания глав муниципальных образований – представительным органом муни-

ципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией.

Если раньше альтернативой прямым выборам главы было хотя бы предварительное избрание депутатом, то теперь достаточно рекомендации конкурсных комиссий. Понятно, как они формируются. А в Самарской области все они даже возглавляются губернатором. Зачастую такие «местные» поправки в федеральное законодательство изначально делаются под конкретных людей. Так, соответствующая поправка в ФЗ № 8 была внесена членом Совета Федерации Д. И. Азаровым, бывшим главой Самары (2010–2014 гг.), и депутатом Госдумы В. Б. Кидяевым перед вторым чтением и даже не обсуждалась в ходе заседания, принята единогласно².

Что это, если не региональный диктат в формировании органов МСУ через продавливание в законодательстве не прямых «выборов»? Это и есть облик современной политики МСУ. Но такая политика, как пишет А. Н. Костюков, «ставит под удар всю систему организации МСУ»³.

Многие ученые критиковали ФЗ № 136 и ФЗ № 8⁴.

Аргументом принятия ФЗ № 136 было стремление приблизить власть к населению. Однако реформа закончилась заменой прямых выборов глав муниципальных образований двумя видами их назначения «по курсу».

Мы сталкиваемся с расхождением между номинально заявленными и реальными целями инициаторов закона.

В Самаре, Челябинске, Махачкале, наряду с отменой прямых выборов их глав, заменили и способ формирования представительного органа: раньше депутаты областного центра избирались напрямую, а с 2015 г. они делегируются из состава якобы «возрожденных» представительных органов городских районов. Населению внушалось, что это ренессанс советской власти: возвращаются, мол, распущенные в 1993-м райсоветы. 13 сентября 2015 г. прошли выборы девяти общественных

райсоветов Самары, которые тут же делегировали своих представителей в Самарскую городскую Думу, без всяких дебатов избравшую председателя – Галину Андриянову.

Информацию об итогах реформы получить трудно: независимых СМИ в регионах практически не осталось. И все же кое-что просачивается.

Председатель Самарской гордумы на безальтернативной основе выделила бюджетные деньги фирме мужа⁵. В программе «Момент истины» прошли сюжеты о пышном праздновании 50-летия Главы Самары. Торжество оформлено как «детский утренник». Глава не только вышел сухим из воды как ставленник губернатора, но и подал иск о защите чести и достоинства.

В СМИ рассказывается, как выросло благосостояние депутатов и председателей избранных райсоветов: «Многие использовали площадку райсоветов для успешности своего бизнеса. Если это так, то данные действия можно считать как попытку умышленной дискредитации реформы МСУ»⁶. Вряд ли это «умышленная дискредитация», хотя объективно реформа, конечно, дискредитирована.

О работе районных депутатов ничего неизвестно. Да и нет у них достаточных полномочий, поскольку власть сосредоточена в руках зависимых от Главы города районных глав, который полностью зависит от Губернатора.

«Сложившаяся правоприменительная практика наглядно демонстрирует, как реализация ФЗ № 136 и ФЗ № 8 фактически привела к тому, что отношения между региональной и местной властями основываются не столько на правовых началах, сколько на личных отношениях», – констатирует профессор А. Н. Костюков, критикуя Постановление Конституционного Суда РФ (далее – КС) от 1 декабря 2015 г. № 30-П. – Согласно Постановлению КС ст. 131 Конституции РФ якобы предусматривает именно на поселенческом уровне широкую свободу усмотрения местных сообществ, которая востребована именно на этом уровне. Данная позиция КС не

выдерживает никакой критики. Наукой установлено, что именно крупные города, управляемые как единое целое, являются точками роста региональной экономики. Имеет место влияние эффекта масштаба на экономическое развитие. Ликвидация подлинного МСУ городского округа нивелирует эффект масштаба, что приведет к замедлению экономического роста... Государствление городского самоуправления полностью выхолостит институт МСУ»⁷.

Одним из основных аргументов отказа от прямых выборов глав МСУ было их несовершенство. Тут не поспоришь. Но вместо совершенствования избирательного законодательства и практики его применения головную боль излечили гильотиной.

Итальянский профессор Иван Марино, член Европейского клуба экспертов МСУ, изучив материалы Конституционного Совещания, предрекал, что мины, заложенные под МСУ в Конституции, когда-нибудь погубят его: «Вопрос защиты нормативных правовых актов органов МСУ Конституционное Совещание отвергало»⁸. По его мнению, «сложно структурированный лабиринт совместного ведения РФ и субъектов РФ может открывать потенциально противоречивые решения (п. «н» ст. 72). Практика, последовавшая после принятия Конституции, показывает, что органы власти субъектов РФ фактически бесконтрольно расширяют сферу своих правотворческих полномочий в ущерб органам МСУ. Нормы Конституции о МСУ являются не “подстрахованными”, т. е. не находятся среди тех (ч. 3 ст. 56 Конституции РФ), которые “не подлежат ограничению...”. Вопрос – существует ли противоречие между таким положением дел и формально выраженным запретом на ограничение прав МСУ, установленных Конституцией РФ?»⁹.

Муниципальная реформа есть продолжение административной реформы, оказавшейся не чем иным как построением вертикали власти сверху донизу и превращением глав МСУ в подчиненных главы региона.

В структуре местной власти должность главы муниципального образования является обязательной, но ключевой – не всегда. Это зависит от того, кто реально возглавляет исполнительную власть – главы муниципального образования или назначенного главы администрации. В первом случае высшее должностное лицо непосредственно исполняет функции главы администрации или назначает таковым своего первого зама, во втором – глава муниципалитета совмещает полномочия председателя представительного органа, являясь номинальной фигурой, поскольку исполнительная власть – у главы администрации. Глава администрации МСУ встраивается в вертикаль исполнительной власти, и этот факт доминирует над ответственностью перед населением.

В случае же избрания населением глава города несет политико-правовую ответственность перед населением и не может быть частью вертикали. «Исправление» началось с введения фигуры сити-менеджера, подотчетного представительному органу, но фактически – главе региона.

Модель сити-менеджера апробирована в нескольких областных центрах. В июне 2010 г. Ульяновской гордумой принята новая редакция Устава Ульяновска, оформившая переход к назначению главы администрации города на контрактной основе. Полномочия мэра, избранного в марте 2010 г., были досрочно прекращены в том же году. Лишь в 2012 г. состоялся конкурс. Конкурсная комиссия отбросила «случайных» претендентов, заслушав военного пенсионера и областного министра ЖКХ, каковой и стал главой администрации.

Некоторые полагали, что по истечении его полномочий состоится возврат к выборам главы населением¹⁰. Прогноз оказался ошибочным. Ученые и раньше указывали на наличие государственной централизации МСУ, ратовали за «более оптимальную модель взаимоотношений органов государства и органов МСУ, основанную на сохранении единства государственной власти и макси-

мальном учете интересов муниципальных образований»¹¹.

Подчеркивая дуалистический характер муниципальной власти, А. Ф. Малый и В. В. Гулина полагали, что лежащие в основе децентрализации принципы должны получить нормативное оформление, однако ФЗ № 136 повернул в противоположную сторону с очевидной целью – подчинить МСУ региональной власти через сити-менеджеров или глав муниципалитетов, подбираемых конкурсной комиссией, фактически – губернатором. Цель реформы МСУ состояла в том, чтобы юридически встроить МСУ в вертикаль государственной власти, создав фактически ее третий уровень, конституционно не предусмотренный.

Реформа МСУ юридически не отменяет ни статьи Конституции РФ о МСУ, ни тех норм ФЗ № 131, которые допускают различные модели МСУ. А тот факт, что на местах из всех моделей «почему-то» выбирается одна, формально закону не противоречит. МСУ стало продолжением региональной власти.

Мнение населения не учитывалось, хотя 74 % самарчан высказались за прямые выборы мэра. Но говорить об этом уже не было смысла: все понимали, что все зависит от Губернатора, воспринявшего свой успех на выборах как одобрение любых своих инициатив. Возможно, теоритически правы ученые, например В. А. Щепачёв, заявляя, что «все органы МСУ, независимо от порядка их избрания, находятся в представительско-правовой связи с населением муниципального образования»¹². Но на практике это не более чем красивая формула, маскирующая слабую связь с населением назначенцев.

Ведь и сам В. А. Щепачёв признает, что, несмотря на наличие правовых актов, предусматривающих учет результатов опроса населения при оценке эффективности деятельности органов МСУ, нет ясности, как это делать, и практически мнение населения не учитывается¹³. Чему же удивляться, если даже во время реформы «судьба муниципалитетов решалась фактически без их участия»¹⁴.

ФЗ № 136 без отмены конституционных принципов МСУ полностью их парализовал с помощью изящной формулы: «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования». Последние четыре слова – юридическая уловка, ведь устав сам должен приводиться в соответствие с региональным законом.

Право субъекта РФ устанавливать способ избрания главы МСУ не согласуется с принципом самостоятельности МСУ. Закон ничего не заставляет ликвидировать прямые выборы главы, но постоянно оперирует фразой «в случае принятия закона субъекта Российской Федерации, предусматривающего избрание главы муниципального образования из состава представительного органа». Это не просто юридическая лазейка, но и провокация, оборачивающаяся реализацией именно этого «случая», который *почему-то* становится единственно возможным. Редко какой глава региона удержится от соблазна напрямую подчинить себе «непокорных» руководителей МСУ. А если это еще и «установка», то других «случаев» не будет. Получается, можно гибко менять «живую конституцию» без изменения текста.

Чудеса «гибкости» проявляют некоторые ученые, ведь у каждой реформы есть свои идеологические рупоры. В их учебниках говорится о гарантиях самостоятельности МСУ и «недопустимости организационно-системной связи органов МСУ с органами государственной власти»; «гарантией самостоятельности МСУ является его организационная обособленность от государственной власти»¹⁵ и т. п. Теперь тот же ученый в статусе советника озвучивает противоположные идеи. Статус и должность могут менять позицию на противоположную, что показано нами¹⁶, в частности, на примере профессора Н. С. Бондаря, являющегося выдающимся ученым-защитником местного самоуправления и судьей Конституционного Суда РФ, экспертное заключение которого легло в основу

одиозных решений КС о конституционности ФЗ № 136.

Глава 8 Конституции РФ «Местное самоуправление» устанавливает судебные и иные гарантии МСУ, запрет на ущемление государством этих гарантий. Но кто из органов МСУ рискнет обратиться в суд?

Глава Самары досрочно ушел в отставку в связи с назначением членом Совета Федерации РФ. Городская дума зависима. Иных органов, полномочных обращаться за защитой прав МСУ, больше нет.

Автор этих строк и Самарское реготделение КПРФ обратились в суд о признании не действующими и не подлежащими применению областных законов, ликвидировавших прямые выборы главы Самары и всех муниципальных образований. 4 марта 2015 г. Самарский облсуд отказал в удовлетворении заявления, причем в решении суда – одиозная опечатка: «источником власти в РФ является ее **многофункциональный** народ».

9 апреля 2015 г. направлена жалоба на нарушение конституционного права на МСУ в КС. Заявители без приглашения на заседание получили определение КС от 29 сентября 2015 г. № 20003-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы: «...право на местное самоуправление, в отличие от избирательного права, является не индивидуальным, а коллективным, оспаривать его могут не все. Обращения граждан... обусловлены не препятствиями в реализации их прав и свобод, а лишь целями защиты **субъективно понимаемого заявителями** общественно-политического интереса. Факт принадлежности жителя к территории муниципального образования не предоставляет признание его в качестве субъекта, правомочного выступать в защиту всеобщих интересов его населения».

Итак, мнение о реформе МСУ в Самаре профессора Н. А. Бобровой и регионального отделения крупной партии, где они же и проживают, всего лишь их субъективное мнение. А мнение профессора Н. С. Бондаря о том

же предмете, изложенное в его экспертном заключении, уже не есть субъективное мнение, поскольку подкреплено, надо понимать, «объективным» голосованием судей. А то обстоятельство, что его мнение как ученого кардинально отличается от его же заключения как судьи-докладчика, не имеет «объективного» значения.

Такое же отказное определение получила и Ассоциация муниципальных образований Челябинской области. Там в нескольких муниципалитетах более половины избирателей поставили подписи против такой реформы, и подписи были приложены к жалобе.

На примере Главы Самары и Самарской гордумы мы показали, что органы МСУ как субъекты подачи заявлений в КС по этой категории дел полностью парализованы. Судьи КС не настолько наивны, чтобы этого не понимать. Наличие особых мнений говорит о том, что понимают.

Определения КС создали негативный прецедент. Получается, и в защите других «коллективных прав» теперь можно отказать? Такая позиция КС лишает граждан судебной защиты политических прав. Закрывается важный канал обратной связи местной власти с гражданским обществом. И хотя КС принял к рассмотрению аналогичную жалобу депутатов Госдумы РФ, он удовлетворил ее лишь в части неконституционности отмены выборов глав поселений.

С момента избрания (13 сентября 2015 г.) депутатов общественных райсоветов Самары и формирования Самарской городской Думы из их делегатов прошло некоторое время. Можно подвести первые итоги:

- появилось более трехсот депутатов общественных райсоветов, что само по себе неплохо, ибо нужно приветствовать любые формы демократии;

- однако депутаты общественных райсоветов не имеют реальной власти и влияния, копаются в мелкотемье, ориентируются на власть, а не на народ. Например, когда в Са-

маре губернатор ликвидировал многие ветеранские льготы (информация об этом прозвучала на Прямой линии Президента 15 июня 2017 г.), никто из районных депутатов не вступился;

- делегированный состав Самарской городской Думы оказался еще более зависимым от исполнительной власти, нежели прежний и без того зависимый состав (ведь нелояльных можно заменять на лояльных);

- контролирующая функция гордумы еще более ослабла;

- за год благосостояние многих избранных многократно увеличилось, одним из них удалось увести из-под налогообложения значительную часть своих доходов; другим удалось получить новые должности для себя (своих близких), бюджетные деньги или выиграть тендеры¹⁷;

- внутригородские советы превратились в дополнительные рычаги аккумуляции административного ресурса;

- двухуровневая система МСУ оказалась оторванной от реалий. И вряд ли эта модель получит широкую апробацию в регионах.

Ю. А. Ким отмечает, что тенденция выхолащивания смыслополагающих начал МСУ приобретает характер непреодолимой силы. Пространства для проявления самоуправленческих начал не осталось. Муниципальное устройство доведено до той черты, за пределами которой идея самоуправления утрачивает смысл, хотя именно она есть самая действенная школа воспитания гражданского правосознания¹⁸.

Итак, номинально заявленной цели реформы МСУ – приближенности к народу – не получилось. Реализована иная цель – встраивание органов МСУ в вертикаль государственной власти.

Критикуя названное Постановление КС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П, А. Н. Костюков задает вопрос: «Неужели КС РФ не понимает губительности муниципальной реформы в существующем виде как для МСУ

в частности, так и для государства в целом?.. Несмотря на это Постановление, подтвердившее законность муниципальной реформы, новой модели организации МСУ в России уготована незавидная участь... Вопрос лишь во времени»¹⁹.

Т. В. Ящук, проанализировав непростую судьбу МСУ России от начала формирования княжеского государства до наших дней, пришел к выводу о дискретном развитии МСУ в России и отсутствии исторической устойчивой традиции в деятельности МСУ: «Дискретность в развитии институтов местного управления и самоуправления, нахождение... в сфере императивного государственного регулирования, формирование круга полномочий не в процессе естественного саморазвития местного сообщества, а в результате их делегирования государством оказывает свое влияние до наших дней»²⁰.

Итак, реформа МСУ 2014–2015 гг. идеально продемонстрировала то, как в законодательстве могут расходиться номинальные и реальные цели реформы²¹.

Пока мы, ученые, пишем статьи по МСУ, власти придумывают все новые и новые способы наступления на демократические принципы МСУ и прямые выборы глав муниципальных образований, например, в виде новых форм сужения электорального поля: вместо того, чтобы прямо отменять выборы муниципальных руководителей и напрашиваться на народное недовольство, можно «просто» объединить несколько муниципальных районов, преобразовав вновь образованные административные конгломераты в городские округа. Ведь согласно уже принятым законам, выборы глав городских округов можно не проводить²². Каковы же выводы и что делать?

На наш взгляд, необходимо: 1) остановить процесс реализации ФЗ № 136 и ФЗ № 8; 2) учитывать закон политического маятника, который обязательно начнет отклоняться в обратную сторону; 3) до той поры тщательно

анализировать опыт реформы МСУ; 4) учитывая, что «государственное значение городов прекрасно уживается с идеей организационно и функционально самостоятельного МСУ при условии разработки соответствующего конституционно-правовым идеям устройства публичной власти и адекватного современным потребностям механизма взаимодействия государства и МСУ»²³, нужно разработать названный механизм; 5) совершенствовать избирательное право и практику его применения, чтобы выборы не превращались в соревнование политических технологий и финансов²⁴, ведь одним из аргументов отмены прямых выборов глав муниципалитетов был аргумент о несовершенстве избирательного законодательства и практики его применения, с чем трудно спорить.

На данном этапе истории России ее местное самоуправление построено по модели централизации и формирования органов местного самоуправления элитарным способом под видом конкурсных комиссий, т. е. способом, легализовавшим недоверие властей к избирателям и ориентацию на элиты (ФПГ, сросшиеся с властью). Да, на данном этапе это реальность, ибо политический ветер дует в определенную сторону. Но стоит ветру сверху (или снизу) подуть в другую сторону, как то же самое действующее федеральное законодательство позволит перестроить облик МСУ в направлении подлинной демократии, ведь оно предполагает разные модели формирования его органов, в том числе и прямые выборы. В этом и состоит юридическая филигранность и политическая гибкость современного федерального законодательства о МСУ. И начнут региональные власти менять региональное законодательство, устанавливающее способы формирования органов МСУ, такими же спринтерскими темпами, какими они ликвидировали прямые выборы глав муниципальных образований в ходе прокатившейся по России муниципальной реформы.

¹ О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: федер. закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Рос. газета. 2014. 30 мая.

² См. об этом: *Вискулова В. В.* Закономерности в развитии российских институтов непосредственной демократии и отклонения от них // Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения. М., 2015. С. 91–92.

³ *Костюков А. Н.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 63.

⁴ См.: например: *Бялкина Т. М.* О некоторых аспектах российского городского самоуправления в свете новой муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 62–66; *Боброва Н. А.* Самара как зеркало муниципальной реформы России-2014 // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 7. С. 24–28; *Ежукова О. А.* Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства: по материалам «круглого стола» // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 45–52; *Костюков А. Н.* Контрреформа местного самоуправления как гос. политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61–64; *Чупилкина А. Ф.* Местное самоуправление в России: исторические предпосылки развития и современное возвращение к концептуальным основам советской модели организации местной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 9. С. 21–25; *Шугрина Е. С.* Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформы // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71; и др.

⁵ См.: *Дорвалась!* Действия Галины Андрияновой способны дискредитировать реформу МСУ // Хронограф. 2016. 4 сент.; Депутатское болото. Председатели райсоветов рискуют провалить реформу МСУ в Самаре // Хронограф. 2016. 11 апр.

⁶ *Ромашов С.* Богатство правящих... // Хронограф. 2016. 6 июня.

⁷ *Костюков А. Н.* Конституционность муниципальной реформы... С. 63–64.

⁸ *Марино И.* Конституционная Комиссия, Конституционное Собрание и местное самоуправление // 15 лет российской Конституции и развитие местного самоуправления: сб. ст. Европейского клуба экспертов МСУ. М., 2008. С. 89.

⁹ Там же. С. 82–92.

¹⁰ См.: *Соснин Д. П.* Динамика уровня политической конкуренции на выборах главы местной администрации (на примере муниципального образования «Город Ульяновск») // Правовая политика и правовая жизнь: академический журнал. М.; Саратов. 2012. № 4(49). С. 141–145.

¹¹ *Мальй А. Ф., Гулина В. В.* Централизация как функция местного самоуправления // Правовая политика и правовая жизнь // Там же. С. 112–115.

¹² *Щепачёв В. А.* Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления как форма общественного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 57.

¹³ См.: Там же. С. 59.

¹⁴ *Костюков А. Н.* Конституционность муниципальной реформы... С. 63.

¹⁵ *Беспальный И. Т., Полянский В. В.* Государственное право Российской Федерации: учеб. пособие. 3-е изд. Самара, 2009. С. 462–485.

¹⁶ См.: *Боброва Н. А.* Новейшая хрестоматия конституционалистов. Самара, 2016. С. 36–37.

¹⁷ См.: «В райсоветах не бедствуют» // Самарское Обозрение. 2016. 25 апр.; и др.

¹⁸ См.: *Ким Ю. В.* Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 67–68, 71–73.

¹⁹ *Костюков А. Н.* Конституционность муниципальной реформы... С. 65.

²⁰ Ящук Т. В. Эволюция местного управления и самоуправления в России // Правоприменение. 2017. № 1. С. 92–100.

²¹ См.: Боброва Н. А. О номинальном и реальном целеполагании некоторых конституционных законов // Мир политики и социологии. Журнал Фонда поддержки науки и образования правоохранительных органов «Университет». СПб., 2016. № 9. С. 57–62 ; Боброва Н. А. Расхождения между целеполаганием некоторых конституционных законов и их реализацией // Конституция – основа динамичности и стабильности развития общества и государства (25-летие Независимости и День Конституции Республики Казахстан) : сб. материалов конф. Астана, 2016. С. 415–419.

²² В ноябре 2016 г. жители Истринского, Ленинского, Серпуховского, Наро-Фоминского, Люберецкого и Солнечногорского районов Подмосквья провели митинг в Москве в парке «Сокольники». Люди выступили против проводимой Правительством Московской области реформы по объединению двадцати (!) муниципальных районов (См.: Березина Е. Города и села превращаются в элегантную вертикаль власти. В Подмосквье собираются устроить конституционный переворот? // Московский комсомолец. 2016. 18 нояб.)

²³ Баженова О. И. Современные проблемы организации муниципальной власти в городских округах : состояние и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 57.

²⁴ См.: Боброва Н. А. Причины легализации избирательных правонарушений в судебных решениях // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 62–66.

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева

Боброва Н. А., профессор кафедры государственного и административного права, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист РФ

E-mail: bobrovana@mail.ru
Тел.: 8-937-075-82-13

Samara National Research University
named after Academic S. P. Korolev

Bobrova N. A., Professor of the State and Administrative Law Department, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

E-mail: bobrovana@mail.ru
Tel.: 8-937-075-82-13

УДК 342.56

В. Ю. Дмитриева

Воронежский государственный университет

ИНСТИТУТ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИИ

Автором проводится сравнительный анализ статуса конституционных судов Германии и России для поиска оптимальной модели конституционного контроля, которая отвечала бы интересам России. Выявлены общие характерные особенности и различия германской и российской моделей. Сделан вывод о том, что в российской практике можно использовать опыт Германии в разграничении их компетенции с другими судебными органами, в вопросах взаимодействия судов на федеральном и региональном уровнях. Возможно заимствовать идею о предварительном нормоконтроле в субъектах Российской Федерации для дополнительной защиты прав граждан.

К л ю ч е в ы е с л о в а: Конституционный Суд РФ, Федеральный Конституционный Суд Германии, полномочия суда, конституционный контроль.

INSTITUTE OF JUDICIAL CONSTITUTIONAL CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY

The author carries out the comparative analysis of the status of the constitutional courts of Germany and Russia for search of optimum model of the constitutional control which would be equitable to interests of Russia. The general characteristics and distinctions of the German and Russian models are revealed. The conclusion is drawn that in the Russian practice it is possible to make use of experience of Germany in differentiation of their competence with other judicial authorities, in questions of interaction of courts at the federal and regional levels. It is possible to borrow the idea about preliminary compliance assessment in subjects of the Russian Federation for additional protection of the rights of citizens.

К e y w o r d s: Constitutional Court of the Russian Federation, Federal Constitutional court of Germany, court's authority, constitutional control.

Поступила в редакцию 16 июня 2017 г.

В большинстве развитых стран мира на сегодняшний день в той или иной форме имеются органы судебного конституционного контроля. Под судебным конституционным

контролем следует понимать механизм защиты основополагающих конституционных норм, осуществляемый судебной властью и носящий императивный характер для всех органов власти и граждан. В каждом госу-

© Дмитриева В. Ю., 2017

дарстве органы судебного конституционного контроля имеют свою специфику.

Начало функционирования данного института в нашей стране связано с коренными преобразованиями в конце 80-х – начале 90-х гг. прошлого века во многих сферах общественной жизни (политической, социально-экономической, культурной, правовой). «Становление и развитие самостоятельного вида судопроизводства – конституционного – в России прошли в несколько этапов и завершились созданием Конституционного Суда Российской Федерации. Однако, как показывает практика правового регулирования указанного блока отношений, а также деятельность органов конституционной юстиции как на уровне Федерации, так и ее субъектов, до настоящего времени идет поиск оптимальной модели конституционного контроля, которая максимально отвечала бы интересам нашего государства и была действенной гарантией конституционализма в России»¹.

Особый интерес для России представляет практика функционирования Федерально-Конституционного Суда Германии, потому что обе эти страны имеют исторический опыт тоталитаризма. «Как в германской, так и в российской системах судебного конституционного контроля в принципе существует единое понимание особой ключевой роли органа, осуществляющего конституционное судопроизводство, в деле обеспечения непосредственного действия конституции, прав и свобод человека и гражданина»².

В российской и германской моделях конституционного правосудия можно выделить сходные черты, ведь именно германская модель была взята за основу при создании Конституционного Суда Российской Федерации. Так как обе эти страны относятся к романо-германской правовой семье, то судебные органы функционируют по европейской модели. Следовательно, во-первых, конституционное правосудие выделяется из общего правосудия: конституционные дела рассматриваются специализированными органами,

а именно конституционными судами. Во-вторых, конституционное правосудие реализуется как особая деятельность специальных судебных органов в сфере конституционного контроля. В-третьих, в федеративных государствах подобные органы могут создаваться как на общефедеральном уровне, так и в субъектах федерации. В-четвертых, конституции и законы европейских стран предусматривают, что решения органа конституционной юрисдикции носят общеобязательный характер, т. е. обязательны не только для сторон по делу, как это свойственно американской модели, а для всех субъектов права³.

В России конституционное правосудие осуществляется Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, согласно положениям № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴ (далее по тексту – № 1-ФКЗ), является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Он решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов и других органов.

Исследование зарубежного опыта, в частности Федерального Конституционного суда Германии и конституционных судов федеральных земель ФРГ, помогает выявить их положительные аспекты для дальнейшего возможного применения в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и конституционно (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Федеральный Конституционный Суд Германии (далее по тексту – ФКС Германии) – это орган конституционной юстиции. Он является самостоятельным и независимым от

всех других конституционных органов судом Федерации. Особенностью является то, что Федеральный Конституционный Суд Германии занимает двойственное положение: он является органом отправления правосудия и одновременно конституционным органом Федерации. Он как бы стоит над остальной судебной системой, не являясь подведомственным какому-либо федеральному министерству. Он всегда выступает в качестве первой и последней инстанций⁵. По предмету и юридическому действию его решений ФКС Германии занимает ведущее место в системе судебных органов Федерации.

Основной закон Федеративной Республики Германии⁶ и Закон о Федеральном Конституционном Суде⁷ предусматривают особый порядок его формирования – исключительно парламентским путем, тогда как во многих государствах используется смешанный принцип, т. е. в выборе судей участвует несколько органов государственной власти (например, Италия, Россия, Литва)⁸. Федеральный Конституционный Суд Германии с самого начала был создан как двойной судебный орган, он состоит из 16 федеральных судей, половину из которых избирает бундестаг, а половину – бундесрат. Оба сената имеют раздельную компетенцию и являются полностью независимыми друг от друга.

Конституционный Суд Российской Федерации состоит из девятнадцати судей, назначаемых на должность Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Таким образом, нижняя палата Российского Парламента не принимает участие в выборах судей Конституционного Суда, хотя по закону наряду с законодательными (представительными) органами субъектов Федерации может вносить предложения о кандидатах на должности.

«До принятия поправок, внесенных Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ (далее – ФКЗ), для Конституционного Суда Российской Федерации была характерна двухпалатная структу-

ра, дела рассматривались в пленарных заседаниях, в которых принимали участие все 19 судей Конституционного Суда, а также в заседаниях палат (ч. 2 ст. 30). В связи с наличием трех коллегий, принимающих решения о соответствии норм Конституции РФ, в законе № 1-ФКЗ были предусмотрены инстанционные начала в конституционном производстве. Таким образом, обеспечивалась коллегиальность в рассмотрении дел и вопросов как один из принципов конституционного судопроизводства. Однако расхождений в правовых позициях палат практически не было. Поэтому возникает вопрос, по каким причинам ст. 73 № 1-ФКЗ признана утратившей силу, а палаты упразднены»⁹. Возможно, законодатель это сделал во избежание серьезных разногласий между правовыми позициями двух палат, однако практика конституционного судопроизводства вероятность этого не подтверждает.

Для Конституционного Суда Российской Федерации, как и для всех судебных органов конституционного контроля «европейской» модели, характерен ограниченный контроль, при котором перечень нормативных актов, входящих в предмет конституционного контроля, законодательно определен. Но в настоящее время за рубежом все более заметной является тенденция к расширению объектов конституционного контроля. Например, согласно § 13 закона «О Федеральном Конституционном Суде», Федеральный Конституционный Суд Германии рассматривает дела о совместимости «федерального права и права земель»¹⁰.

Обширный перечень полномочий Федерального Конституционного Суда Германии прежде всего имеет и историческую обусловленность, так как при создании системы судебно-конституционного контроля в Германии учитывались пороки конституционно-правовой системы Веймарской республики, в результате которых к власти пришел Гитлер. Как гарант и страж Конституции Федеральный Конституционный Суд Германии следит за

тем, чтобы ни один орган публичной власти и никто другой не нарушали положения Основного закона. Для этого он наделен большими полномочиями: от признания акта публичной власти неконституционным до лишения основных прав и запрета партий¹¹.

«Особенность Основного закона и Закона о Федеральном Конституционном Суде состоит в том, что они не уполномочивают суд на абстрактное толкование Конституции. Законодатель установил, что толкование допустимо только по поводу спора об объеме прав и обязанностей высшего федерального органа или других участников, которые Основным законом или регламентом высшего федерального органа наделяются собственными правами»¹².

При этом необходимо учитывать, что компетенция Федерального Конституционного Суда Германии не основывается на общей оговорке, позволяющей созывать его для разрешения любых конституционно-правовых разногласий. Отдельные предметы его ведения приведены в Основном законе, а также в Законе о Федеральном Конституционном Суде, принятом в дополнение к содержащимся в Основном законе положениям о его компетенции (так называемый принцип перечисления). Он контролирует законодателя в части издания законов согласно Основному закону; осуществляет надзор за судами и ведомствами: проверяет соблюдение ими Основного закона в их действиях и решениях; разрешает споры между отдельными государственными органами, которые наделены Основным законом собственными правами и обязанностями; рассматривает дела о действительности выборов в Бундестаг, о запрете антиконституционных политических партий и о лишении основных прав, а также об обвинениях против Федерального президента и против судей в нарушении Конституции. Основным закон и Закон о Федеральном Конституционном Суде предусматривают возможность отнесения федеральным законом к ведению ФКС Германии иных дел¹³.

В юридической литературе отмечается, что «происходит усложнение взаимодействия личности и общества. С одной стороны, личность все чаще выступает как активный субъект социального управления, как творец материальных, культурных, духовных и иных ценностей. С другой стороны, гражданское общество предполагает признание и защиту (прежде всего на конституционном уровне) прав и свобод человека и гражданина, создает условия для его самоопределения и самореализации, для становления личности как полноправного и ответственного члена сообщества, активного и сознательного участника политического процесса. Указанные факторы приводят к усложнению структуры гражданского общества, появлению новых институтов»¹⁴.

Наделение ФКС Германии особым статусом, придание ему одновременно черт и судебного, и конституционного органа не могло не повлиять на формирование его полномочий, на распределение компетенции между Федеральным Конституционным Судом Германии и общими судами, а также Конституционными судами земель. Даже если суд рассматривает конституционную жалобу, поданную на решение другого суда, он вправе исследовать лишь вопрос о нарушении этим судебным решением основных прав заявителя, предоставленных ему Основным законом. Как гарант и страж Конституции ФКС Германии следит за тем, чтобы ни один орган публичной власти и никто другой не нарушали положения Основного закона. Столь обширная компетенция органа судебного конституционного контроля нетипична для стран с европейской системой конституционного контроля. Он был создан как вершина правового государства. Он обладает большим авторитетом на всей территории Германии¹⁵.

В России и Германии, имеющих сходные модели организации конституционного правосудия, механизмы взаимоотношений федеральных конституционных судов земель ФРГ с конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации также

во многом схожи. Например, толкование основного закона субъекта Федерации, проверка соответствия конституции субъекта региональных законов и иных нормативно-правовых актов, осуществление конкретного нормоконтроля по жалобам граждан и запросам судов, разрешение споров о компетенции между органами власти.

«Между тем ключевую роль в правовой основе организации и деятельности органов конституционного контроля земель Германии и субъектов РФ играют конституции субъектов федераций и специальные законы»¹⁶.

Региональные органы конституционного правосудия Германии и России являются автономными судебными инстанциями и не имеют над собой вышестоящих судов, не составляют иерархической структуры, так же как и сами не являются для других судов ни апелляционной, ни надзорной инстанцией. Субъекты федеративных государств Германии и России имеют право выбирать модели организации своих конституционных судов, а именно самостоятельно определять их состав, порядок формирования, структуру.

«В Российской Федерации полезно было бы учесть опыт Германии в сфере конституционного правосудия, в частности в вопросах, касающихся института конституционной жалобы, проверки соответствия права земель Основному закону и федеральному праву, рассмотрения конституционно-правовых споров внутри земель»¹⁷.

Полномочие по рассмотрению дел об оспаривании соответствия федеральным законам нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, от областных и приравненных к ним судов следовало бы передать Конституционному Суду Российской Федерации, что в большей степени гарантировало бы объективность и независимость судей¹⁸.

Также целесообразной видится возможность передачи разрешения споров внутри

субъекта Федерации федеральному Конституционному Суду, так как не во всех субъектах Федерации созданы конституционные (уставные) суды, и следовательно, там отсутствует возможность рассмотрения конституционно-правовых споров внутри субъекта.

«В России влияние федерального права на процесс формирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации более значителен, чем в Германии. Среди полномочий законодательного органа субъекта Российской Федерации упоминается утверждение судей конституционного (уставного) суда (ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)»¹⁹.

Субъекты Российской Федерации, которые отличаются большей территорией, имеют конституционные (уставные) суды, в состав которых входит значительно меньше судей, чем в органы конституционного контроля земель ФРГ (в среднем девять судей). Многие действующие конституционные (уставные) суды Российской Федерации состоят из пяти судей²⁰.

«Важной особенностью организации конституционных судов федеральных земель ФРГ является то, что члены конституционных судов осуществляют свои полномочия не на постоянной основе. Земельное законодательство предусматривает возможность избрания в состав конституционных судов как профессиональных судей, выполняющих обязанности в других судах земли, так и непрофессиональных судей. Судьи должны иметь высшее юридическое образование и стаж по юридической специальности. Однако в Германии предусматривается возможность вообще не иметь ограниченному числу судей высшего юридического образования»²¹.

Во всех действующих конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации судьи выполняют свои обязанности на постоянной профессиональной основе. И по

мнению С. А. Авакьяна, неоправданно, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации состоят из судей, работающих на штатной основе: «у субъектов Российской Федерации небольшой объем работы, а расходы на суды достаточно внушительны»²².

«В рамках европейской модели конституционного контроля существует различный опыт устранения конкуренции по вопросу рассмотрения конституционных жалоб. Согласно Основному закону ФРГ земли вправе осуществлять конституционное регулирование гарантий основных прав и свобод, ориентируясь на закрепленные в Основном законе стандарты»²³.

Механизм взаимодействия при рассмотрении конституционных жалоб Федеральным Конституционным Судом Германии и конституционных судов земель представляет собой двухуровневую защиту прав и свобод человека и гражданина. Чтобы разгрузить ФКС Германии конституционным судам земель было предоставлено право рассматривать вопрос о конституционности не только нормативных актов, но и вопрос о применении федерального права публичными властями с точки зрения соблюдения основных прав земельной конституции, имеющих одинаковое значение с правами из Основного закона ФРГ²⁴. Возможно, такой подход частично применим и в России, где конституции (уставы) субъектов, как правило, воспроизводят тот же перечень прав и свобод, что и Конституция Российской Федерации. В отличие от конституционных судов земель, они собственного объекта защиты не имеют и защищают конституционные права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Вопросы компетенции конституционных судов земель ФРГ не раз поднимались в практике Германии. Суд указал, что Основной закон не препятствует земельным конституционным судам проверять применение земельными судами федерального законода-

тельства, регулирующего порядок отправления правосудия, с точки зрения соблюдения основных прав земельной конституции, имеющих одинаковое содержание с правами, закрепленными в Основном законе. Конституционная жалоба по опыту ФРГ рассматривается тем судом, в который раньше поступила. Для предотвращения конфликтов с ФКС Германии законодательство ряда земель ввело принцип альтернативности конституционной жалобы по одному и тому же поводу²⁵.

На сегодняшний день на законодательном уровне не решен вопрос взаимодействия органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации с иными органами судебной власти, так как существует другой неурегулированный вопрос – определения полномочий данных судов, круга их компетенции.

Предлагается заимствовать опыт Германии для разрешения компетенции полномочий Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и рассматривать жалобу на нарушение прав и свобод человека законом субъекта, принятого по предметам совместного ведения Российской Федерации и ведения субъектов, в том органе конституционного правосудия, в который обращение поступило раньше (принцип альтернативности). Опираясь на опыт Германии, в российском законодательстве следует предусмотреть, что если конституционный (уставной) суд субъекта Российской Федерации при толковании конституции (устава) субъекта Российской Федерации отклонился от решения Конституционного Суда Российской Федерации, ему следует обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации²⁶.

Также в законодательстве субъектов Российской Федерации о конституционном правосудии может быть использован опыт земель ФРГ в части закрепления за конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению предварительного конституци-

онного контроля за региональными законами, выносимыми на референдум, законами о поправках в конституцию (устав), который активно применяется в деятельности конституционных судов земель Германии²⁷.

Таким образом, подводя итоги, можно сказать, что германская модель конституционного правосудия существенно повлияла на становление конституционного правосудия в России, опыт Германии широко использовался при создании Конституционного Суда Российской Федерации. Мы видим не только много общих черт, начиная с правового положения самих судов, но и определенные различия, которые немного затронули в данном исследовании.

В России представляется возможным по германскому типу восстановить двухпалатную систему. За счет двухпалатного состава пропускная способность Федерального Конституционного Суда Германии значительно выше, чем в России. В российской практике можно было использовать опыт Германии в определении порядка формирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в разграничении их компетенции с другими судебными органами, в вопросах взаимодействия судов на федеральном и региональном уровнях²⁸. Возможно заимствовать идею о предварительном нормоконтроле в субъектах Российской Федерации для дополнительной защиты прав граждан.

¹ Бонгарева Е. А. Предварительный конституционный контроль в системе гарантий конституционализма в России и за рубежом // Конституционализм и государственное устройство. 2014. № 6. С. 10.

² Саломатин А. Ю., Савченко Ж. А. Сравнительный анализ моделей конституционной юстиции в России и Германии // Вестник гуманитарного института ТГУ. Пенза, 2013. № 1. С. 50.

³ См.: Саломатин А. Ю., Корякина А. С. Конституционное правосудие России и Германии : сравнительно-правовой анализ с позиций достаточности и разумности // Наука. Общество. Государство. 2014. № 2(6). С. 3.

⁴ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изм. от 14.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447 ; Рос. газета. 2015. 14 дек.

⁵ См.: Мазур Т. В. Некоторые особенности формирования Конституционного Суда в Германии и в России : сравнительно-правовой аспект // Вестник Брянского государственного университета. 2009. № 2. С. 111.

⁶ Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. с посл. изм. и доп.

⁷ Закон о Федеральном Конституционном суде от 12 марта 1951 г. // Федерат. Респ. Германия : Конституция и законодат. акты.

⁸ См.: Свистунова М. А. Истоки судебного конституционного контроля в Федеративной Республике Германии // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 135.

⁹ Гаджиев Г. А. Законодательство о конституционном производстве и наука конституционного права // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 60.

¹⁰ См.: Худoley К. М. Полномочия Конституционного Суда РФ : проблемы теории и практики конституционного правосудия // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2011. № 2. С. 74–75.

¹¹ См.: Овсянян Ж. П. Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов н/Д., 1992. С. 81–82.

¹² Свистунова М. А. Судебный конституционный контроль в Федеративной Республике Германии : конституционно-правовой статус Федерального Конституционного Суда : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 35.

- ¹⁵ См.: *Страшун Б. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. 2-е изд., обновл. и дораб. М., 2006. С. 135–136.
- ¹⁴ *Бондарева Е. А.* Общественная палата Российской Федерации – институт или «Министерство» гражданского общества? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 28.
- ¹⁵ См.: *Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 75–76.
- ¹⁶ *Болдырева Е. В.* Конституционное правосудие в субъектах федеративных государств : вопросы правового регулирования (на примере США, Германии и России) // Вестник Томск. гос. ун-та. 2009. № 319. С. 109.
- ¹⁷ *Свистунова М. А.* Конституционная жалоба в Федеративной Республике Германии // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1(4). С. 69.
- ¹⁸ См.: *Кряжков В. А.* Конституционные суды земель Германии // Государство и право. 1995. № 5. С. 123.
- ¹⁹ *Безруков А. В., Пунтус С. А.* Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в механизме разделения властей // Российское право : Образование. Практика. Наука. 2014. № 2(83). С. 86.
- ²⁰ См.: *Вересова Н. А.* Нормотворческая функция Федерального Конституционного Суда ФРГ : теоретические и практические аспекты // Журнал конституционного правосудия. М., 2009. № 2 (8). С. 27.
- ²¹ *Саломатин А. Ю., Корякина А. С.* Конституционное правосудие России и Германии : сравнительно-правовой анализ с позиций достаточности и разумности... С. 8.
- ²² См.: *Авакьян С. А.* Некоторые проблемы совершенствования конституционного правосудия в Российской Федерации // Ученые записки юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. 2005. Вып. 4(14). С. 59.
- ²³ *Герасимова Е. В.* Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации : некоторые проблемы разграничения компетенции в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Lex Russia. 2012. № 4. С. 659.
- ²⁴ См.: *Урбаева А. П.* Порядок формирования конституционных судов федеральных земель ФРГ // Молодой ученый. 2016. № 5. С. 525.
- ²⁵ См.: *Кровельщикова В. В.* Конституционные суды земель Германии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 45.
- ²⁶ См.: *Безруков А. В., Пунтус С. А.* Конституционные (уставные) суды субъектов РФ в механизме разделения властей... С. 87.
- ²⁷ См.: *Болдырева Е. В.* Конституционное правосудие в субъектах федерации : Россия и зарубежный опыт (США и ФРГ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 10–11.
- ²⁸ См.: *Ховрин А. В.* Актуальные проблемы организации и деятельности конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 24.

Воронежский государственный университет

Дмитриева В. Ю., магистр

E-mail: dmitrieva_v_1995@mail.ru

Тел.: 8-920-426-17-30

Voronezh State University

Dmitrieva V. Yu., Master-student

E-mail: dmitrieva_v_1995@mail.ru

Тел.: 8-920-426-17-30

М. С. Новичихин

Воронежский государственный университет

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ КОНЦЕПЦИИ «НЕОБОСНОВАННОЙ НАЛОГОВОЙ ВЫГОДЫ»

В статье автор рассматривает действующую на данный момент в РФ концепцию «необоснованной налоговой выгоды», положения которой содержатся в Постановлении Пленума ВАС № 53. Делаются некоторые выводы относительно содержания данной концепции и совершенства последней, предложения по ее реформированию.

К л ю ч е в ы е с л о в а: необоснованная налоговая выгода, налоговое планирование, экономическая выгода, материальная выгода.

ABOUT SOME QUESTIONS OF THE CONCEPT OF “UNJUSTIFIED TAX BENEFIT”

Abstract: in this article the author considers existing at the moment in Russia the concept of “unjustified tax benefit”, the provisions of which are contained in the Resolution of Plenum of the Supreme arbitration court of the Russian Federation No. 53. Made some conclusions regarding the content of this concept and the perfection of the last, proposals for its reform.

К e y w o r d s: unjustified tax benefit, tax planning, the economic benefit, material benefit.

Поступила в редакцию 27 июня 2017 г.

На данный момент единственным актом, который можно назвать существенным регулятором правоотношений в сфере обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды при осуществлении им предпринимательской деятельности до сих пор является принятое 12 октября 2006 г. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 53 «Об оценке арбитражными судами обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды»¹.

С тех пор было предпринято несколько попыток разработки новых документов, способных сменить собой уже выполнившее свою задачу снятия «напряженности» отношений между налоговыми органами и нало-

гоплательщиками в постоянных спорах. Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 2006 г. № 53.

К подобным попыткам можно отнести, к примеру, конкурс, объявленный в 2006 г. Администрацией Президента РФ на подготовку законопроекта, направленного на предотвращение налоговых схем.

В последнее время дискуссия вокруг данной темы оживилась с направлением в 2015 г. на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроекта № 529775-6² и его дальнейшим обсуждением в рамках встречи, проводимой 6 октября в Торгово-промышленной палате РФ Экспертным советом по совершенствованию налогового законодательства, на которой высказывались неоднозначные мнения, в основном с критикой как данного зако-

© Новичихин М. С., 2017

нопроекта, так и существующего положения в законодательстве и судебной практике вокруг обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды. Критика данного законопроекта изначально сводилась к тому, что он предлагает для закрепления в НК РФ лишь сугубо формальный критерий правильности оформления документов и подписания их уполномоченным на то лицом как основание правомерности, например, заявленного налогоплательщиком вычета. С предложением же введения в НК РФ понятия «злоупотребления правом» вопросы относительно наличия конкретных критериев добросовестного поведения налогоплательщика, помимо имеющейся у него единственной цели неполного исполнения налоговой обязанности, так же остались открытыми, поскольку ничего отличного от положений, содержащихся в Постановлении Пленума ВАС РФ № 53, предложено не было, а дублирование последних в НК РФ видится весьма сомнительным.

Более того, использование уже известной отечественному налоговому праву концепции о «добросовестном налогоплательщике» влечет опасность создания ситуации, аналогичной правоприменению в деятельности налоговых органов России еще до 2006 г., когда содержание понятия «добросовестность», носившего оценочный характер, по мнению П. А. Гаврилова, подменило собой необходимость доказывания сложного юридического состава признания действий налогоплательщика неправомерными³.

В продолжение этой дискуссии, однако, стоит заметить, что действующее законодательство РФ о налогах и сборах не содержит нормативного закрепления понятия «налоговая выгода». Однако ему известны такие термины, как «экономическая выгода» и «материальная выгода».

Так, в соответствии со ст. 41 НК РФ экономическая выгода в денежной или натуральной форме, которую можно оценить по пра-

вилам НК РФ, установленным для налога на доходы физических лиц и налога на прибыль организаций, образует доход. Доход же, в свою очередь, является изначально собственностью налогоплательщика, так как цель любой предпринимательской деятельности состоит в большом приращении имущества.

Налоговая выгода, полученная вследствие уменьшения размера налоговой обязанности посредством уменьшения налоговой базы, вычета, возврата, зачета, уже не обладает признаками налога, дающими государству законное право на его изъятие, вытекающее из конституционно-публичной обязанности уплачивать налоги.

Так, по мнению К. А. Сасова, налоговая выгода, полученная на законных основаниях, «является скорее налоговой сдачей, т. е. собственностью налогоплательщика, на которую бюджет претендовать не вправе»⁴.

Таким образом, налоговая выгода по своей природе является ни чем иным, как той же экономической выгодой, получаемой налогоплательщиком, определение которой закреплено НК РФ.

Подобную же аналогию можно провести и в сравнении налоговой выгоды с выгодой материальной.

Так, в соответствии со ст. 212 НК РФ материальная выгода, полученная посредством экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами, предоставленными на новое строительство, либо приобретение жилого дома, земельного участка и экономии на процентах за пользование заемными (кредитными) средствами, предоставленными банками в целях рефинансирования кредита, полученного для вышеперечисленных целей в случае наличия у налогоплательщика права на получение соответствующего налогового вычета, установленного подп. 3 п. 1 ст. 220 НК РФ, освобождается от налогообложения, т. е. также перестает обладать признаками налога, оставаясь имуществом налогоплательщика, право на кото-

рое он приобрел посредством получения законного права на вычет в целях уменьшения подлежащего уплате налога.

Также важно заметить, что для целей налога на прибыль организаций любая налоговая выгода может появиться лишь после обложения прибыли, т. е. экономической выгоды, налогом как формальное уменьшение этой самой экономической выгоды вследствие использования различных способов по снижению налоговой обязанности.

Таким образом, налоговая выгода – это та же экономическая выгода, но остающаяся в распоряжении компании после обложения прибыли налогом посредством налоговой экономии и налоговой оптимизации, что крайне сближает ее с выгодой материальной, которая также достигается при освобождении от налогообложения некоего экономического эффекта.

Поэтому можно сделать вывод, что налоговая выгода представляет собой в действительности не уменьшение размера налоговой обязанности в соответствии с постановлением Пленума ВАС РФ № 53, а скорее естественную экономическую выгоду, получаемую посредством правомерного исполнения этой налоговой обязанности.

При этом важно сказать, что на данный момент концепция необоснованной налоговой выгоды остается не просто доктриной, но и важнейшим регулятором соответствующих правоотношений, возникающих между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Основным ее преимуществом являлось то, что для своего времени она действительно, соответствуя основным тенденциям мировой и западной юридической мысли, разрешила существовавший кризис и сняла «налоговую напряженность», произведя отход от простой концепции «добросовестного налогоплательщика», обозначив критерии, которыми должен руководствоваться налоговый орган при доказывании необоснованности налоговой выгоды, полученной налогопла-

тельщиком, дав налогоплательщику при этом возможность обосновать правомерность собственных действий, руководствуясь заданными Постановлением Пленума ВАС РФ № 53 ориентирами.

Основным минусом данной концепции является ее недостаточная проработка, отсутствие в ней точных указаний и пояснений для целей конкретных налогов, какие действия налогоплательщика могут являться правомерными в соответствующей ситуации. При этом в судебной практике и законодательстве существует ряд противоречий, вызванных данной неясностью и касающихся как доктрины «деловой цели» в деятельности налогоплательщика, так и критерия «должной предусмотрительности» при выборе контрагента.

Поэтому на сегодняшний день следующим шагом в развитии данной концепции является уже не обозначение примерных критериев обоснованности налоговой выгоды, а конкретные алгоритмы доказывания того, какие действия налогоплательщика могут являться правомерными при исчислении и уплате соответствующих налогов, применении вычетов, а какие нет.

Так рациональным видится закрепление при определении обоснованности получения налогоплательщиком налоговой выгоды таких понятий, как цель и метод деятельности.

То есть налоговая выгода должна быть признана необоснованной лишь в том случае, если налогоплательщик преследовал единственной целью своей деятельности уменьшение своего налогового бремени, без нацеливания на достижение прочего экономического эффекта.

Понятие метода должно раскрываться через перечень определенных действий, совершаемых налогоплательщиком при достижении цели, в том числе посредством включения в состав расходов для целей налогообложения операций, не преследующих деловой цели (термин, уже введенный

Постановлением Пленума ВАС РФ № 53). Другим примером может служить построение правоотношений со взаимозависимым лицом, в рамках которых налогоплательщик перечислял ему денежные средства, которые в последующем возвращались ему в

виде денежных сумм, не облагаемых налогом. В данном случае предлагается использовать положения уже имеющихся в российском праве актов, касающиеся бенефициарных владельцев⁵ и соответствующую судебную практику⁶.

¹ URL: http://www.arbitr.ru/as/pract/post_plenum/3151.html

² О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (об установлении пределов осуществления прав и исполнения обязанностей налогоплательщиком) : законопроект № 529775-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=529775-6&02>

³ См.: *Гаврилов П. А.* Недобросовестность налогоплательщика в сфере налоговых отношений // *Налоговые споры : теория и практика.* 2005. № 9. С. 11–15.

⁴ *Корпоративному юристу о налоговых спорах / К. А. Сасов ; под ред. С. Г. Пепеляева.* М., 2010. С. 293.

⁵ О вопросах определения бенефициарных владельцев : письмо Банка России от 2 июня 2015 г. № 014-12-4/4780. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

⁶ Определение Верховного суда Российской Федерации от 10.12.2014 № 303-КГ14-4580 по делу № А04-5944/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Новичихин М. С., студент

E-mail: Novichikhin.maxim@yandex.ru

Тел.: 8-900-303-97-07

Voronezh State University

Novichikhin M. S., Student

E-mail: Novichikhin.maxim@yandex.ru

Тел.: 8-900-303-97-07

Я. О. Тарасова

Воронежский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАРОДОВЛАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье анализируется понятие народовластия, конституционно-правовой механизм осуществления власти народом, понятие и механизм осуществления гарантирования народовластия.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, народовластие, конституционно-правовой механизм, суверенитет, референдум.

PROBLEMS IMPLEMENTATION OF DEMOCRACY IN THE RUSSIAN FEDERATION

The article analyzes the concept of democracy, constitutional and legal for the exercise of power by the people, the concept and implementation mechanism to guarantee democracy.

К e y w o r d s: constitution, democracy, constitutional and legal mechanism sovereignty, referendum.

Поступила в редакцию 24 ноября 2016 г.

2013 г. для страны, общества, а тем более для конституционалистов являлся юбилейным – в декабре исполнилось 20 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. Многие ученые и политики дают различные предложения по совершенствованию действующей Конституции.

Тем, кто профессионально занимается конституционным правом, известна позиция С. А. Авакьяна, который не раз высказывался за принятие нового Основного закона, который завершил бы сложную, во многом противоречивую эпоху в политическом развитии России, а одновременно оставил в истории споры о легитимности Конституции России 1993 г.¹

Необходимо внести поправки в Конституцию, затрагивающие наиболее болезненный вопрос – проблему осуществления народовластия в России.

Главная проблема современного российского общества – отчуждение народа

от власти, пропасть между ними продолжает нарастать, грозя очередным обрушением российской государственности. Прошедшие выборы депутатов Государственной Думы в 2016 г. и Президента России в 2012 г. наглядно продемонстрировали эту пропасть: власть на протяжении всех последних лет «зачищала» политическое поле от любых неподконтрольных ей партий, отказывая им в регистрации, а затем таким же методом «зачистила» предвыборное поле от кандидатов в Президенты от Народа, поставив таким образом народ перед выбором без реального выбора. Никакие «честные выборы» под наблюдение веб-камер и косметические меры по изменению в избирательном законодательстве не способны преодолеть зияющую пропасть»². Удержать Россию от возможных бурь и катастроф не сможет ни Президент, кто бы им ни был, ни его вертикаль власти, а лишь власть самоорганизованного народа, реализующего свое конституционное право определять, как нам жить в нашей стране³.

© Тарасова Я. О., 2017

Актуальность темы работы обусловлена тем, что признание народа в качестве верховного носителя всей власти является выражением народного суверенитета. Народный суверенитет означает, что народ осуществляет власть самостоятельно, независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует ее в своих собственных интересах.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. (далее – Конституция РФ) наша страна является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, в которой многонациональный народ является носителем суверенитета и единственным источником власти (ст. 1, 3).

Существует несколько великих национальных заблуждений в вопросе соотношения власти, управления, демократии.

С одной стороны, «государство, являясь основным институтом политической системы общества, независимо от особенностей эпохи и типа своего устройства, призвано координировать и балансировать взаимоотношения между индивидами, классами, социальными, профессиональными, этническими группами населения, регионами, обеспечивать целостность, жизнеспособность и безопасность общества. С другой стороны, государство, руководствуясь всеобщим интересом, должно управлять обществом, не мешая ему развиваться и функционировать. Как гражданское общество, так и государство являются подсистемами сложной общесоциальной системы – социума, где государство – управляющая система, а гражданское общество – управляемая»⁴.

Понятие «власть» в России традиционно ассоциируется с понятием «государство». Государство и власть в сознании людей неотделимы друг от друга. Этот стереотип по большому счету является наследием рабского прошлого, когда считалось, что власть от Бога дается фараону, царю или императору, который имеет естественное право подчинять народ своей воле. Однако все изменилось. Ос-

новной закон нашей страны уже давно гласит совершенно противоположную вещь. Согласно действующей Конституции, «единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ». То есть модель политического устройства общества перевернулась на 180 %, а мышление народа осталось прежним. Согласно юридической науке, такие отношения обычно возникают между субъектом (носителем цели) и объектом власти. Действительно, в системе «народ – государство» именно народ является субъектом власти, а государство – объектом. Мало того, в современной юридической науке распространено мнение о характерном противостоянии между субъектом и объектом власти. Считается, что объект власти стремится уйти из-под контроля субъекта власти, используя для этого любые средства.

В системе «народ – государство» народ является субъектом власти, а государство – объектом власти. Мы выяснили, что как субъект власти народ должен научиться навязывать государству свою волю для того, чтобы достичь своей цели. Отсюда следует, что народу необходимо поставить деятельность государства под свой контроль. Это значит, что в системе «народ – государство» народ является не только субъектом власти, но и субъектом управления. Соответственно, государство является не только объектом власти, но и объектом управления. Согласно экономической науке, субъект управления целенаправленно воздействует на объект управления для достижения своих целей.

В теории управления говорится: «метод управления – это совокупность способов и приемов воздействия субъекта управления на управляемый объект для достижения поставленной цели»⁵. Из этого следует, что народ должен овладеть совокупностью способов и приемов воздействия на государство для достижения своей цели.

Согласно действующей Конституции Российской Федерации, народ имеет два инструмента управления государством. Это свобод-

ные выборы и референдум, которые в России, по сути, являются тождественными. К этому необходимо еще добавить право народа «прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения», которое предусмотрено Всеобщей декларацией прав человека, являющейся составной частью российской правовой системы.

В чем сущность современной российской демократии? Само понятие «демократия» является оценочным, и в представлениях о демократии различных социальных групп находят выражение те ценностные приоритеты, которые и формируют различия в видении народовластия, придавая, если угодно, слову «демократия» различные прилагательные, дополнительные признаки, характеризующие ее специфические черты. Каким же образом можно описать особенности российской демократии?

Целевые приоритеты, придающие демократии некие признаки, выражены в наиболее значимых государственных документах. Так, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию употреблялись термины «реальная демократия», «зрелая демократия», «реальное народовластие», «развитые демократические процедуры». Причем явным является противопоставление демократии неэффективной и коррумпированной бюрократии. Нетрудно заметить, что указанные выше дополнительные признаки демократии отражают ее желаемое состояние, а «реальность», «зрелость», «развитость» демократии в России может по-разному оцениваться субъектами политической деятельности⁶.

Распространено мнение, будто демократия – это особая организация общества или политический режим, который необходимо строить в течение определенного периода времени. Люди имеют различное и притом очень туманное понятие о демократии. Так, например, многие считают, что демократия – это цивилизованный рынок, поэтому ждут, когда государство его построит. Постоянные

провалы построения такого чудо-рынка люди объясняют тем, что это очень сложная задача. Некоторые люди считают, что сейчас в России демократии нет, но ее можно построить. Некоторые согласны с первыми, что ее нет, но не согласны, что ее можно построить. Они считают, что демократия – это утопия. Некоторые считают, что именно сейчас в России демократия, она приносит народу одни проблемы, поэтому демократия – это зло. Все эти люди заблуждаются.

В настоящее время болезненно конфликтно заканчивается такой период российской истории, когда незрелость гражданского общества сделала государство главным партийным строителем.

Сужение социальной базы власти произошло, опора, особенно в период выборов, на государственных служащих, других бюджетников, зависимых работников предприятий, опасющихся лишиться работы, различные общественные объединения – это попытки распространения влияния государства на гражданское общество, и такие попытки не могут привести к позитивному результату. Однако главный шаг сделан – это признание необходимости существенного расширения количества политических партий и, естественно, спектра представленных органов государственной власти политических мнений.

Вместе с тем на практике сложилась крайне недемократичная ситуация.

Действующие нормы Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷ фактически ликвидируют инструменты непосредственной демократии, поскольку выбор кандидатов в депутаты осуществляется самостоятельно политическими партиями, а избиратели осуществляют свое активное избирательное право относительно политических партий и сформированных ими списков кандидатов. Таким образом, Государственная Дума Российской Федерации практически формируется из политических партий, не-

посредственно избранных гражданами, а не конкретных «народных избранников» (ст. 36 вышеназванного Закона).

И хотя подобный порядок формально соответствует ст. 96 Конституции, он не сопоставим с принципом народовластия, закрепленным в ст. 3 Конституции. По-видимому, создатели Основного закона намеренно ушли от четкого определения, что депутаты Государственной Думы должны избираться народом непосредственно, с целью создания благоприятной почвы для различного рода политических манипуляций, связанных с подменой принципа народовластия.

Нынешние выборы депутатов седьмого созыва в Государственную Думу Российской Федерации стали в своем роде уникальными. Многие политологи сошлись на том, что кампания-2016 стала своеобразным «стресс-тестом» всей политической системы в России⁸. И уже сейчас можно сказать, что тест был успешно пройден. Речь идет даже не о том, кто победил и кто набрал больше голосов. Как никогда ранее внимание было уделено самим электоральным политическим процессам.

Впрочем, для начала немного о цифрах. Новую Государственную Думу Российской Федерации выбрали меньше 50 % россиян; в некоторых регионах на участки для голосования пришли меньше трети зарегистрированных избирателей. Явка в целом по России составила 47,8 % (здесь и далее представлены данные по результатам подсчета 94,1 % голосов)⁹. «Явка как явка», – прокомментировала показатели глава Центральной избирательной комиссии Элла Памфилова. 58 256 695 избирателей не пришли на выборы. И все-таки проблема налицо.

Согласно предварительным данным, в Москве, Московской области и Санкт-Петербурге явка была рекордно низкой. Максимальная явка на выборах 18 сентября отмечена в Кемеровской области (78,96 % – данные на 17.00), Тюменской области (74,3 %) и Чечне (72,16 %)¹⁰.

После перерыва в 13 лет Госдуме снова выбирали по смешанной системе: по партийным спискам распределялись 225 мест в парламенте, остальные 225 должны занять депутаты, победившие в одномандатных округах.

По результатам выборов фракции в новой Думе сформируют те же партии, что работали в прошлом созыве: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Другие политические силы не смогли преодолеть пятипроцентный барьер.

Выборы по смешанной системе принесли ошеломительный результат «Единой России» – кандидаты от партии сумели победить в 90 % округов, получив 203 мандата. По партийным спискам «Единая Россия» получила чуть больше половины голосов – 54,21 %.

Не обошлось и без нарушений. В ЦИК в Единый день голосования поступило 181 обращение о нарушениях, что на 64 меньше, чем на парламентских выборах 2011 г. При этом Центризбирком не исключил, что в итоге число жалоб еще увеличится.

По словам Эллы Памфиловой, каждое третье сообщение связано с неправомерными действиями, каждое пятое – это жалоба на фальсификацию итогов голосования или готовящиеся массовые фальсификации. «Несколько обращений поступило от наблюдателей – об их увольнении работодателем в связи с участием в избирательной кампании. Это надо взять на особый контроль – прокуратура точно не останется без работы», – заявила она¹¹.

На наш взгляд, чтобы подобных ситуаций не возникало, стоит вернуться к вопросу о кодификации электорального законодательства России. Несмотря на это, единый кодифицированный акт в области избирательного права Российской Федерации до сих пор не принят, что позволяет вопросу о необходимости кодификации электорального законодательства России оставаться актуальным.

Во-первых, действующее федеральное избирательное законодательство характеризуется объемом его нормативно-пра-

вовых источников. Так, при проведении федеральных выборов правоприменитель вынужден руководствоваться одновременно двумя федеральными законами: во-первых, «общим» ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹², во вторых, одним из специальных федеральных законов в зависимости от вида выборов (ФЗ «О выборах Президента РФ»¹³ либо ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»). При этом «общий» Федеральный закон устанавливает свой приоритет над специальными федеральными законами, что вызывает определенные проблемы в рамках правоприменения указанных нормативно-правовых актов.

Во-вторых, ввиду наличия весьма сложной системы правового регулирования электоральных отношений, большинство норм ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дублируются в специальных законах о выборах, из-за чего последние получают весьма громоздкими и как следствие – сложными для восприятия. Исключение указанного недостатка возможно посредством четкого разделения правовых норм на материальные и процессуальные, императивные и диспозитивные, а также общие и специальные нормы. В результате такого разделения в специальных законах о выборах будет достаточно сделать отсылку к соответствующей норме ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В данном контексте следует отметить, что действующее электоральное законодательство характеризуется весьма сложной системой отсылок, что значительно усложняет процесс восприятия правовой нормы. Так, ряд пунктов и статей ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (например, п. 9 ст. 10 указанного ФЗ)

содержит довольно большое количество отсылок, что в свою очередь доставляет значительные неудобства в уяснении содержания соответствующих норм закона.

В-третьих, действующее федеральное избирательное законодательство характеризуется сложностью изложения текста закона, в связи с чем некоторые положения электорального закона носят инструктивный характер.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что в процессе становления и развития электорального законодательства РФ сформировалась определенная проблематика, обусловленная рядом описанных выше его недостатков. Устранить указанные недостатки возможно путем кодификации избирательного законодательства РФ, которая должна быть произведена с учетом всех правил юридической техники. Избирательный кодекс РФ должен быть: во-первых, внутренне непротиворечивым, во-вторых, удобным в применении, т. е. должен быть хорошо структурированным, все структурные элементы кодекса должны находиться в логической взаимосвязи, исключающей бессистемность, нормативный материал должен быть изложен максимально экономно и ясно, при этом возможность расширительного толкования должна быть сведена к минимуму¹⁴.

Институт референдума в России был известен Конституции СССР 1936 г., правда, определялся референдум там как всенародный опрос, однако таким определением вряд ли стоит пользоваться, ибо, как вытекает из понятия «опрос», результат голосования в данном случае, скорее всего, не имеет обязательного значения ни для публичной власти, ни для граждан. Также упоминается референдум и в Конституции РСФСР 1978 г., однако стал применяться сравнительно недавно. Первый общероссийский референдум был проведен 17 марта 1991 г. Его формула содержала два вопроса: о сохранении Союза ССР и о введении поста Президента в России. На оба этих вопроса большинство россиян ответили положительно.

В Конституции Российской Федерации указывается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3). Это означает, что Россия провозглашается государством народовластия.

Каждая из двух категорий «народ» и «власть», составляющих понятия «народовластие», сложна и требует специального рассмотрения.

С юридической точки зрения понятие «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству. Народ образует физический субстрат государства. Конституционное право граждан Российской Федерации на участие в управлении государством реализуется в двух формах демократии: непосредственной и представительной (парламентской)¹⁵.

Вряд ли можно согласиться с тем, что главный признак непосредственной демократии – это определенный результат, определенное влияние на государственно-правовую сферу, происшедшие в результате деятельности граждан, не являющихся профессиональными государственными служащими или же не избранных для выполнения государственных функций, т. е. не являющихся депутатами.

Современная практика предопределила новый признак непосредственной демократии, чрезвычайно актуальный ныне – сопоставление воли народа и формируемого им органа власти, а также регулятивную функцию в системе социального управления, сконструированную на принципах представительного правления и народного суверенитета. В ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации референдум и свободные выборы определяются как высшее непосредственное выражение власти народа. Тем самым устанавливается наивысший авторитет решений,

принятых на референдуме, и результатов свободных выборов.

В настоящее время понятие «референдум» прочно вошло в нашу жизнь, и в первую очередь это связано с расширением демократических прав и свобод граждан. При определении предмета референдума законодатель, как правило, исходит из того, что на референдум публично-правового образования могут быть вынесены только вопросы, находящиеся в его компетенции. С точки зрения законодательной техники, требования к предмету референдума субъекта РФ и местного референдума устанавливаются путем определения вопросов, которые могут быть вынесены на референдум (позитивные требования), а в отношении всех видов референдума – в качестве общего запрета на принятие определенных решений независимо от предлагаемого вопроса, запрета на вынесение определенных вопросов (негативные требования). В отношении формулы референдума, т. е. формулировки конкретного вопроса, выносимого на референдум, законодательством предусмотрены только позитивные требования. Нормы о предмете референдума должны быть сформулированы таким образом, чтобы обеспечить эффективное функционирование данного правового института и исключить возможность принятия на референдуме неквалифицированного либо заранее известного решения.

Мировая практика идет по пути исключения возможности вынесения на референдум вопросов чрезвычайного либо безотлагательного характера. При определении предмета любого референдума (а не только субъекта РФ и местного) необходимо исходить из того, что на референдум могут быть вынесены только те вопросы, которые находятся в ведении соответствующего публично-правового образования. Такое правовое регулирование не нарушает принципа народного суверенитета, учитывает специфику федеративного государства и самостоятельность субъектов РФ в осуществлении государственной власти

вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и ее субъектов.

Действующее законодательство не содержит (и самое главное, не может содержать) запрета на принятие новой Конституции по инициативе граждан. Одна форма прямой демократии (референдум) не должна отрицать либо нивелировать другую форму (выборы), а представительная демократия не должна противопоставляться непосредственной. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении № 10-П от 11 июня 2003 г.: «Провозглашая референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа <...>, Конституция РФ исходит из того, что названные высшие формы непосредственной демократии, имея каждая собственное предназначение в процессе осуществления народовластия, равноценны и, будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции РФ (референдум – свободные выборы) не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов ст. 32 Конституции РФ, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем – право участвовать в референдуме. <...> Периоды, в течение которых референдум Российской Федерации не может быть инициирован и проведен, не должны приводить к фактической отмене института референдума. Поскольку федеральное законодательство призвано обеспечивать равные возможности участия граждан Российской Федерации в выборах федеральных органов государственной власти и в референдуме Российской Федерации, периоды, в течение которых граждане могут осуществить свободное волеизъявление в одной и другой формах, должны быть соразмерны. Во всяком случае, период, в течение которого граждане Российской Федерации вправе

выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла»¹⁶.

Рассматривая вопрос о запрете выдвижения инициативы назначения и проведения референдума РФ в последний год полномочий Президента РФ или Государственной Думы, а равно в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации признал такой запрет конституционным: «Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией. При этом он должен соблюдать требования Конституции Российской Федерации, в том числе закрепленный ею принцип периодичности выборов» (п. 2.1 Постановления Конституционного Суда РФ № 10-П от 11 июня 2003 г.)¹⁷.

Рядом стоит проблема круга субъектов, имеющих право инициировать проведение референдума. Наиболее широк он при проведении местного референдума. Согласно ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», референдум назначается по инициативе граждан, политических партий, общественных организаций, поддержанной не более чем 5 % участников референдума, зарегистрированных на территории соответствующего муниципального образования, либо по совместному решению представительного органа местного самоуправления и главы муниципального образования. В соответствии с п. 1–2 ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях...» инициатива проведения референдума в Рос-

сийской Федерации принадлежит гражданам Российской Федерации, имеющим право на участие в референдуме, федеральным законом инициатива проведения референдума может быть предоставлена иным субъектам. В соответствии со ст. 134 Конституции Российской Федерации инициировать референдум по принятию новой Конституции может Конституционное Собрание, причем проведение такого референдума является обязательным. Однако ни один из действующих сегодня федеральных законов не содержит указания на иных субъектов, которые вправе инициировать проведение референдума субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем п. 4 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях...» установил, что конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта РФ, местный референдум. Федеральный законодатель фактически лишил субъекты РФ возможности решать отдельные вопросы, находящиеся в их компетенции либо в совместном ведении субъекта Российской Федерации и Российской Федерации, поскольку ни один из органов власти субъекта РФ не может инициировать проведение референдума. Безусловно, обеспечение интересов защиты права граждан РФ, проживающих в субъекте РФ, на участие в управлении делами соответствующего публично-правового образования позволяет требовать определения круга инициаторов референдума актом достаточно высокой юридической силы, но вряд ли это должен быть именно федеральный закон. Если федеральный законодатель уполномочил субъект РФ определить, какие вопросы в данном субъекте подлежат обязательному решению на референдуме, то необходимо определить орган, который обязан вынести такой вопрос на референдум.

Проведенное научное исследование позволило сделать ряд теоретических и прак-

тических выводов, которые сводятся к следующим основным положениям.

1. Дополнить ст. 3 Конституции Российской Федерации охранительной нормой: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют власть от имени народа и в его интересах».

2. В ст. 135 ч. 3 Конституции РФ содержится ограничение верховенства народной власти. Предлагается закрепить право принятия новой Конституции только за народом. Необходимо принять Федеральный конституционный закон «О Конституционном Собрании», регламентирующий порядок формирования Конституционного Собрания, процедуру разработки и вынесения на всенародное голосование новой Конституции РФ.

3. Законодательное закрепление возможности реализовать народом свою власть должно быть подкреплено и правовыми гарантиями осуществления народовластия.

4. Конституция Российской Федерации должна быть дополнена отдельной главой «Избирательная система и народное представительство в России». В данной главе должно быть указано, что все избирательные законы, федеральные и региональные, являются конституционными (уставными) и принимаются квалифицированным большинством голосов соответственно законодательного органа власти России и законодательного органа власти субъекта Российской Федерации.

5. Анализ действующего избирательного законодательства Российской Федерации позволяет выделить ряд его существенных недостатков, наличие которых отчетливо свидетельствует о необходимости создания единого кодифицированного акта – Избирательного кодекса Российской Федерации.

Конституционные реформы в нашей стране – насущная необходимость, и отрицательное требование их реализации ведет к усилению общественного противостояния, к росту нетерпимости и отчуждения общества от власти.

¹ См.: Авакьян С. А. Нужна ли конституционная форма в России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 15–18.

² Авакьян С. А. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газета. 2012. 16 окт.

³ См.: Андурский Е. Законодательная база народовластия в России существует : мнения. URL: <http://www.iarex.ru/news/32945.html>

⁴ Бонгарева Е. А. Общественная палата Российской Федерации – институт или «Министерство» гражданского общества? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2006. № 1. С. 37.

⁵ Бурганова Л. А. Теория управления. М., 2015. С. 26.

⁶ Лебедев В. А., Киреев В. В. Главное – Конституционализм! // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 5–6.

⁷ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

⁸ Итоги выборов в ГосДуму : Россия прошла политический «стресс-тест». URL: <http://www.politonline.ru/interpretation/22887678.html>

⁹ Итоги выборов Государственную Думу РФ 2016. URL: <https://meduza.io/feature/2016/09/19/vybory-v-gosdumu-2016-glavnoe>

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ Выборы 2016. Итоги. URL: <http://www.interfax.ru/russia/528903>

¹² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹³ О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 13.07.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

¹⁴ Махина И. В. К вопросу о необходимости кодификации избирательного законодательства РФ // Молодой ученый. 2013. № 6. С. 566–567.

¹⁵ Курячая М. М. Референдум как социально-правовой институт : оценка эффективности // Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России : сб. тез. докл. и сообщ. науч.-практ. конф. Ростов н/Д., 2011. Вып. 3. С. 140.

¹⁶ Рос. газета. 2003. 19 июня.

¹⁷ Там же.

Воронежский государственный университет

Тарасова Я. О., магистрант

E-mail: yana.tarasova.00@inbox.ru

Тел.: 8-951-568-18-63

Voronezh State University

Tarasova Ya. O., Master-student

E-mail: yana.tarasova.00@inbox.ru

Тел.: 8-951-568-18-63

А. И. Ширяева

Самарский государственный экономический университет

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПОЛНОМОЧНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ПРЕЗИДЕНТА РФ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГАХ

В статье рассмотрены вопросы становления конституционного института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Исследована и проанализирована организационно-правовая структура аппарата полномочного представителя, изучены возможности дальнейшего совершенствования его функций.

К л ю ч е в ы е с л о в а: полномочный представитель Президента РФ, федеральные округа, функции полномочного представителя Президента РФ, аппарат полномочного представителя, Генеральный федеральный инспектор.

HISTORY OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE INSTITUTION OF AUTHORIZED REPRESENTATIVES OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FEDERAL DISTRICTS

In the article questions of formation of the constitutional institute of plenipotentiary representatives of the President Russian Federation in federal districts are considered. The organizational and legal structure of the plenipotentiary representative's office was examined and analyzed, the possibilities of further improving its functions.

K e y w o r d s: plenipotentiary representative of the President of Russian Federation, federal districts, functions of plenipotentiary representative of the President of Russian Federation, apparatus of plenipotentiary representative, general federal inspector.

Поступила в редакцию 23 мая 2017 г.

1990-е гг. и начало 2000-х гг. ознаменовались для России началом новой эпохи в формировании государственности. Ряд проблем, с которыми столкнулось новое молодое государство, требовало незамедлительного решения. И именно в этот период было проведено немало изменений и преобразований, которые теперь, по прошествии нескольких лет, требуют проведения анализа их эффективности, определения путей их дальнейшего развития.

Одной из острейших проблем РФ на пути восстановления после событий, послуживших распаду Советского Союза, стала проблема государственного устройства. Стремление к децентрализации некоторых субъектов, некогда входивших в состав единого государства, сделали реальной угрозой уничтожения страны как единого, суверенного и нерушимого государства. И поэтому огромная роль в сглаживании возникшего конфликта отводилась Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г.

© Ширяева А. И., 2017

Статья 5 Основного закона страны гласит, что РФ – это федеративное государство, состоящее из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, являющихся равноправными субъектами РФ¹. Однако в действительности равноправия в правовом статусе субъектов РФ не наблюдается, некоторые из них (например, республики) обладают большим объемом полномочий, чем другие. Именно поэтому модель российских федеративных отношений называют «асимметричной моделью федерализма».

Еще одной особенностью российского федерализма является множественность самих субъектов федерации – на сегодняшний день их 85, а изначально было 89. Такое количество участников федеративных отношений не может сказаться положительно на всей системе государственного управления, поскольку невозможно в масштабах такой огромной территории эффективно построить и организовать систему контроля за деятельностью органов государственной власти в самих субъектах. Отсутствие должного внимания данному фактору и привело в конце 1990-х гг. к усилению децентрализации регионов, разрушению единого правового пространства внутри страны, определенному уровню самоуправления как со стороны региональных органов власти, так и со стороны представителей федеральных органов в субъектах.

Как отмечает кандидат юридических наук О. И. Чепунов: «Очевидно, что для решения возникших проблем, самым оптимальным выходом из сложившегося положения было укрепление вертикали власти и создание гибкой системы контроля за эффективностью деятельности региональных и федеральных органов государственной власти»².

Первые шаги к достижению указанных целей были предприняты еще в 1991 г. – тогда Президентом Б. Н. Ельциным были введены постоянные представители Президента РФ в регионах РФ, которые наделялись всеми полномочиями, необходимыми для правильной

и объективной оценки экономической, политической и социальной обстановки внутри региона, позволявших им в некоторых ситуациях влиять на нее. При принятии Конституции РФ этот институт был сохранен, и п. «к» ст. 83 Конституции РФ предусматривал возможность назначения Президентом РФ своих полномочных представителей, что и было выполнено действующим Президентом – 10 июня 1994 г. он подписал Указ № 1186, в котором закрепил, что ранее назначенных представителей Президента в субъектах государства следует считать полномочными представителями Президента³.

Несмотря на сложность и противоречивость политической обстановки в стране в описываемый период, появление системы полномочных представителей Президента явилось очень важным шагом, позволившим сохранить территориальную целостность страны в таких непростых политических и экономических условиях.

Следующие изменения в данном направлении произошли в 1997 г., когда Б. Н. Ельцин подписал Указ № 696 «О полномочном представителе Президента РФ в регионе РФ»⁴, и можно сказать, что это была первая попытка объединить субъекты на управленческом уровне с целью более эффективной реализации Президентом РФ своих полномочий, усиления контроля за исполнением нормативно-правовых актов, издаваемых на высшем уровне и восстановления единого правового поля, нарушенного произвольной законотворческой деятельностью законодательных органов субъектов федерации. Помимо этого существовал и ряд других проблем, которые требовали решения в рамках более жесткой системы контроля, нежели та, которая действовала раньше. Некоторые политические деятели считали, что существующее, ничем не ограниченное всевластие региональных элит подрывает не только единство конституционного строя государства, но и стабильность экономического развития страны, что, безусловно, негативным обра-

зом сказывается на ее авторитете и престиже как на внутригосударственном уровне, так и в международных отношениях.

Однако постоянная острая политическая борьба ослабила федеральный центр, который не сумел довести до конца начатую реформу по созданию в стране более крупных управленческих единиц, нежели субъекты федерации, в которых в силу их политической и экономической неоднородности было сложно произвести нужные на тот период времени преобразования.

Новым этапом в укреплении вертикали власти, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений стало подписание 13 мая 2000 г. Указа Президента РФ № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе». Согласно ему действовавший ранее институт полномочных представителей Президента РФ был преобразован в институт полномочных представителей Президента РФ (полпреды) в федеральных округах⁵. То есть появляется новая административно-территориальная единица, в пределах которой осуществляет свои полномочия представитель Президента РФ, являющийся одним из руководящих сотрудников Администрации Президента РФ.

Образование федеральных округов, по мнению Е. Н. Мотрук, было вполне закономерным процессом вызванным необходимостью повышения эффективности управления государством, усиления взаимодействия между центром и регионами⁶. Ведь совершенно очевидно, что добиться такого результата в рамках управления отдельными, более мелкими территориальными единицами, очень сложно.

В Конституции РФ отсутствует такое понятие, как «федеральный округ». В связи с чем на тот период времени возникал вопрос, что же это такое? Не является ли данное нововведение попыткой преобразования границ внутри РФ, что противоречит положени-

ям Конституции РФ? Но как отмечали исследователи и сам глава государства В. В. Путин: «Суть образования федеральных округов не в укрупнении регионов, а в укрупнении структур президентской вертикали, реализации внутренней политики главы государства»⁷.

Во многих государствах создаются особые округа со своим специальным назначением, однако никаких изменений в административно-территориальное деление государства они не вносят. Это могут быть военные, судебные, нотариальные и иные округа. Такие округа существуют в России, и правовая природа федеральных округов РФ идентична вышеуказанным.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 было образовано семь федеральных округов – Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа. Первым изменением их количества стало выделение Северо-Кавказского федерального округа из состава Южного федерального округа в 2010 г. В 2014 г., после присоединения Крыма, был образован Крымский федеральный округ, который в 2016 г. был присоединен к Южному федеральному округу. Поэтому на сегодняшний день в РФ действует 8 федеральных округов, на территории которых полномочные представители Президента РФ осуществляют координационную, контрольную и кадровую деятельность в рамках единой президентской власти.

Полномочия полномочного представителя Президента РФ в субъектах РФ достаточно обширны и во многом способствуют разрешению проблемы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями и иными общественными объединениями. Например, координационные полномочия представителя Президента позволяют ему направлять своих заместителей и сотрудников для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и

органов местного самоуправления, разрабатывать совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов РФ программы социально-экономического развития в пределах определенного федерального округа⁸.

Именно представителю Президента РФ отводится очень важная роль в обеспечении реализации главой государства функций гаранта Конституции РФ и иных законов, принимаемых на федеральном уровне, которую он осуществляет с помощью контроля и надзора за законностью, за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, иных нормативно-правовых актов⁹.

Для реализации возложенных полномочий полномочный представитель Президента РФ в любом регионе имеет свой особый аппарат, который состоит из определенного числа высококвалифицированных сотрудников. Численность штата зависит от того, насколько обширной является территория соответствующего федерального округа.

Все вопросы, касаемые структуры и штатной численности аппарата полномочного представителя, решаются Руководителем Администрации Президента РФ, который контролирует деятельность полномочных представителей Президента РФ в каждом федеральном округе¹⁰.

Если говорить о структуре аппарата полномочного представителя, то следует отметить, что она включает в себя наличие следующих должностей, относящихся к категории «должности федеральной государственной службы»: заместители полномочного представителя, помощники полномочного представителя, начальники департаментов, главные федеральные инспекторы (ГФИ). Численность последних сотрудников напрямую зависит от количества областей, входящих в состав федерального округа. К примеру, Центральный федеральный округ включает в себя 18 областей, ответственными за которы-

ми являются 18 ГФИ, в Поволжский федеральный округ входит 14 областей, а в Дальневосточный всего 9, соответственно число главных федеральных инспекторов там составляет 14 и 9 человек.

Роль генеральных федеральных инспекторов очень важна, так как они помогают контролировать обстановку и предотвращать негативные процессы, возникающие в каждом регионе, являющемся составной частью федерального округа, и оперативно информировать об этом полномочного представителя Президента РФ.

Координирующие и контролирующие функции внутри самого аппарата полномочного представителя возложены на соответствующие департаменты, образованные по отраслевому признаку: правоохранительная деятельность, внутренняя политика, контроль, кадровое управление, взаимодействие с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Несмотря на все это, нельзя сказать, что институт полномочных представителей Президента РФ не нуждается в каких-либо изменениях. Да, на сегодняшний день их работа построена достаточно грамотно и позволяет достигать значительных результатов, что говорит о ее эффективности. Но к примеру, Н. В. Тимохин считает, что институту полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, не хватает некоторых функций¹¹:

1) право внесения в законодательные органы государственной власти субъектов РФ представлений в случае противоречия принятых ими нормативно-правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ и иным правовым актам;

2) возможность осуществления прототворческой инициативы в законодательных органах государственной власти субъектов РФ и право на внесение туда предложения о целесообразности принятия ими того или иного акта. Как отмечает кандидат юриди-

ческих наук С. М. Бекетова: «Законодательный процесс – это динамичный, постоянно изменяющийся институт конституционного права. Поэтому региональное законодательство должно соответствовать политическому и социально-экономическому состоянию общества, что обуславливает необходимость постоянного нормативного совершенствования»¹². И не последнюю роль в этом процессе должен играть полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе, который, зная возможности своего региона, может объективно оценить и посодействовать законодательным изменениям.

Если с необходимостью предоставления первого полномочия можно согласиться, так как оно будет способствовать не только осуществлению более качественного надзора и контроля за законностью, но и позволит обеспечить действительно единое правовое пространство на территории всего государства, то со вторым предложением возникают вопросы – а не будет ли это прямым вмешательством «центра» в деятельность региональных органов государственной власти, что в соответствии с действующим принципом федерализма будет являться прямым нарушением Основного закона страны, но тем не менее удовлетворяет интересы федерального центра в плане контроля за правотворческой деятельностью субъектов РФ.

Несомненно, существующие экономические и политические проблемы выдвигают в качестве одной из ключевых задач требование расширения правового статуса полномочных представителей Президента путем наделения их соответствующими компетен-

циями. Однако это не должно осуществляться из соображений удовлетворения федеральных интересов, ведь в первую очередь этот правовой институт создан для совместного взаимодействия центра и регионов, эффективной реализации полномочий Президента РФ, а не для ущемления интересов органов государственной власти субъектов РФ. И уходить в сторону усиления федерального вмешательства в компетенцию региональных органов государственной власти крайне опасно и нежелательно, так как это снова может привести к возникновению недовольства в субъектах и росту сепаратистских настроений.

Обобщая изложенное, хочется подчеркнуть, что учреждение института полномочных представителей Президента РФ и создание федеральных округов было очень важным и своевременным шагом в создании новой системы управления федеративными отношениями. За годы своего функционирования политическая, экономическая обстановка в субъектах действительно улучшилась, взаимодействие с представителями федеральных и региональных органов государственной власти стало более скоординированным. Поэтому для закрепления достигнутых результатов очень важно иметь четкое представление о том, в каком направлении этот институт, уже набравший определенный политический вес, должен развиваться и какие конкретные формы и методы взаимодействия с органами законодательной власти субъектов РФ будут наиболее допустимыми и не вторгающимися в их единоличную компетенцию.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). М., 2016. Ст. 5.

² См.: Чепунов О. И. Вопросы эффективности и модернизации системы органов государственной власти Российской Федерации // Власть. 2014. № 3. С. 25.

³ См.: О полномочных представителях Президента Российской Федерации в субъектах Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 июня 1994 г. № 1186. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Утратил силу.

⁴ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации : указ Президента РФ от 9 сентября 1997 г. № 696. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Утратил силу.

⁵ См.: О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Мотрук Е. Н. Статус и перспективы развития федеральных округов в Российской Федерации // Власть. 2015. № 3. С. 36.

⁷ Путин В. В. Какую Россию мы строим // Рос. газета. 2000. 1 июля.

⁸ Сурков Д. Л. Взаимодействие полномочных представителей Президента в федеральных округах с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 2012. № 2. С. 56–62.

⁹ См.: Бархатова Е. Ю. Комментарии к Конституции РФ. 2-е изд. М., 2016. С. 115.

¹⁰ См.: Долгалева О. В. Институту полномочного представителя Президента РФ в системе органов государственной власти : проблемы обособления // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 86.

¹¹ См.: Тимохин Н. В. Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах : проблемы правового регулирования и основные направления совершенствования // Государство и право. 2010. № 4. С. 107.

¹² Бекетова С. М. Понятие и особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // Конституционализм и государственное управление. 2015. № 1 (7). С. 95.

Самарский государственный
экономический университет

Ширяева А. И., студентка

E-mail: nastyusha-shiryayeva@inbox.ru
Тел.: 8-927-657-64-13

Samara State
University of Economic

Shiryayeva A. I., Student

E-mail: nastyusha-shiryayeva@inbox.ru
Tel.: 8-927-657-64-13

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ СЕКЦИИ «МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2017 г.)

18 апреля 2017 г. состоялось заседание секции муниципального права студенческой научной сессии юридического факультета, на котором выступили с докладами десять студентов. Помимо студентов юридического факультета ВГУ, на конференции, как и в прошлом году, выступили представители Воронежского государственного аграрного университета. Выступления касались наиболее актуальных проблем организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, его правовых, территориальных, организационных, экономических основ, компетенции.

В начале заседания участники секции заслушали выступление доцента кафедры конституционного и административного права гуманитарно-правового факультета Воронежского государственного аграрного университета, выпускницу юридического факультета ВГУ **С. В. Судакову**, которая осветила наиболее актуальные проблемы сельского местного самоуправления. Она отметила, что изменения законодательства последних лет, направленные на уменьшение компетенции сельских поселений, их экономических и финансовых возможностей, не соответствуют современным потребностям развития сельских территорий. Без сильной местной власти на селе невозможно решать важные задачи импортозамещения сельскохозяйственной продукции, повышать уровень жизни населения сельской местности.

Бюджетный процесс в муниципальном образовании стал предметом анализа студентки 4 курса **К. Дмитриевой**. Ею были выделены и проанализированы основные стадии бюджетного процесса, рассмотрены пол-

номочия его участников, а также правовые и практические проблемы совершенствования данной деятельности.

Студентка 4 курса **А. Разуваева** проанализировала понятие и систему прав граждан Российской Федерации на местное самоуправление, основные формы и способы их реализации, а также практические проблемы, связанные с необходимостью повышения активности жителей муниципальных образований в решении собственных местных дел. Особое внимание в выступлении было уделено актуальному направлению муниципальной науки – системе муниципальных прав граждан РФ.

Студент 3 курса **Е. Юндин** осветил вопросы подготовки и проведения муниципальных выборов в Российской Федерации, остановившись на анализе избирательных систем, применяемых в последнее время в различных муниципальных образованиях. Он отметил, что после принятых в 2015 г. поправок в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» существенно сократилась практика прямых выборов глав муниципальных образований. Были затронуты вопросы о сложностях, с которыми сталкиваются кандидаты-самовыдвиженцы на муниципальных выборах, в том числе о неравных условиях предвыборной агитации, а также о фальсификациях, которые практически повсеместно встречаются в ходе муниципальных выборов.

Выступление студента 3 курса **О. Девятнина** было посвящено проблеме систематизации законодательства о местном самоуправлении. Этот вопрос неоднократно ставился как на федеральном, так и на ре-

гиональном уровне. Так, например, еще в далеком 1999 г. «Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» предусматривала «разработку предложений по систематизации, а в дальнейшем и кодификации законодательства в области местного самоуправления. Сегодня назрела необходимость использования в муниципальном нормотворчестве современных подходов и технологий организации нормотворческого процесса, отработанных применительно к другим отраслям российского права. Например, в настоящее время уже не представляется возможным эффективное применение некодифицированного административного, гражданского, земельного и других кодифицированных отраслей российского законодательства. Принятие Муниципального кодекса позволит улучшить правоприменительную практику в местном самоуправлении.

В выступлении студента 3 курса **О. Колесникова** рассматривалась такая важнейшая функция местного самоуправления, как стратегическое планирование развития муниципального образования. В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» данный вид деятельности является обязательным для всех уровней публичной власти, в том числе для местного самоуправления. В выступлении рассматривались основные виды планов, разрабатываемых и принимаемых в муниципальных образованиях, были проанализированы содержание и порядок осуществления полномочий различных органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования, а также проблемы их осуществления.

Теоретико-правовые основы взаимодействия гражданского общества и местного самоуправления рассмотрела в своем высту-

плении студентка 2 курса **М. Беленева**. Она остановилась на понятии гражданского общества как феномене социально-политической действительности и теоретико-правовом институте, рассмотрела структуру гражданского общества и местного самоуправления в Российской Федерации, выделив в ней общее и особенное. В качестве практического аспекта были проанализированы наиболее распространенные в российском местном самоуправлении формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, к примеру, территориальное общественное самоуправление.

Студентка 2 курса **И. Махинова** рассмотрела проблемы осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, передаваемых им преимущественно законами субъектов Российской Федерации. Среди них были отмечены такие, как размытость критериев того, какие именно полномочия целесообразно осуществлять на местном уровне, недостаточность финансового обеспечения делегированных государственных полномочий, порой излишняя вовлеченность органов местного самоуправления в решение государственных задач в ущерб вопросам местного значения.

Выступление студента 2 курса **А. Рябушенко** было посвящено особенностям правового статуса муниципального служащего. На основе анализа положений Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» была отмечена специфика прав, обязанностей и гарантий муниципального служащего в отличие от государственного гражданского служащего, проблемы, связанные с их реализацией.

В силу актуальности проблематика муниципальной службы анализировалась и в других выступлениях. Так, студентка 3 курса гуманитарно-правового факультета ВГАУ **В. Аверкова** проанализировала кадровую политику как основу эффективного муници-

пального управления и правовые механизмы ее совершенствования. Ее коллега, студентка 3 курса **В. Завьялова** рассмотрела коррупционные факторы на муниципальной службе и правовые способы их преодоления. **Е. Космодемьянская**, студентка 3 курса данного факультета, свое выступление посвятила принципу профессионализма и компетентности как основе профессиональной деятельности муниципальных служащих и правовым способам совершенствования этой деятельности.

С большим интересом было выслушано выступление студентки 4 курса гуманитарно-правового факультета ВГАУ **В. Ильиной**, в котором была рассмотрена достаточно новая

для муниципального управления практика создания бренда города как одного из эффективных способов улучшения финансово-экономических ресурсов этих муниципалитетов.

В заключение руководитель секции, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юридических наук **Т. М. Бялкина** поблагодарила всех участников за интересные выступления и пожелала новых творческих успехов в изучении актуальных научно-теоретических и практических вопросов муниципального права, а также успешной защиты курсовых и выпускных квалификационных работ в предстоящую сессию.

*Т. М. Бялкина,
доктор юридических наук,
заведующая кафедрой конституционно-
го и муниципального права*

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2017 г.)

17 апреля 2017 г. состоялось заседание секции «Конституционный процесс» (руководители секции: доцент Е. А. Бондарева, доцент Е. В. Сазонникова). Заседание секции было приурочено к состоявшемуся недавно 25-летию юбилею Конституционного Суда Российской Федерации (в 2016 г.).

На заседании были обсуждены многие ключевые темы деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и представлено авторское видение выступающих по следующим вопросам: структура и порядок формирования суда, решения суда, взаимодействие суда и органов публичной власти, а также развитие в решениях суда представлений о государственной политике в разных сферах жизни общества, защита судом конкретных прав и свобод человека и гражданина и его роль в реформировании законодательства, органы конституционного контроля в субъектах Российской Федерации и др. Особенно большую активность проявили студенты 1 курса бакалавриата, многие из которых впоследствии включили материалы своих исследований в курсовые работы.

В докладе **Е. Е. Агеевой** на тему «Взаимодействие органов конституционного контроля и прокуратуры в защите прав и свобод граждан» сделан вывод, что активное использование прокурорами права на обращение в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации (в ряде субъектов Федерации такое право у прокуроров есть) будет способствовать совершенствованию правовой системы субъекта Российской Федерации.

В докладе **Т. А. Брежневой** на тему «Право на свободу передвижения в практике Конституционного Суда Российской Федерации» систематизированы решения суда, принятые в защиту данного права. Автор отметил значимость решений суда, сыгравших важную

роль в устранении института прописки и в реализации международных правовых норм о свободе передвижения.

В докладе **К. А. Колосовой** «Роль Конституционного Суда Российской Федерации в совершенствовании Конституции Российской Федерации» уделено внимание проблематике толкования Конституции Российской Федерации Конституционным Судом РФ и институту особого мнения судьи Конституционного Суда РФ, который автор считает ценным в научном и познавательном планах.

В докладе **И. Р. Минаковой** «Решения Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, виды, юридическая сила» автор обратился к проблемам, существующим в области принятия и исполнения решений Конституционного Суда РФ. По мнению автора, норма об ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение, либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ, закрепленная в ст. 81 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», не может полностью исключить проблему несвоевременного и ненадлежащего исполнения решений суда, необходим специальный орган контроля за исполнением решений суда.

В докладе **Ю. А. Перельштейн** «Национальная политика в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» систематизированы решения, в которых суд уделяет внимание проблематике национальной политики. Автор делает вывод о том, что решения Конституционного Суда РФ в сфере государственной национальной политики касались таких вопросов: деятельность региональных национально-культурных автономий и общин коренных малочисленных народов; требования к наименованию политических партий; единая графическая основа русского и государственных языков республик РФ; пра-

во участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей на единовременное пособие при переезде в Российскую Федерацию.

В докладе **И. А. Перепелицына** на тему «Проблемы формирования и структуры Конституционного Суда Российской Федерации» автор анализировал изменения в структуре и порядке формирования суда, состоявшиеся в последнее десятилетие его деятельности. По мнению автора, современный состав суда оптимален, он объединяет судей, относящихся к разным научным школам, разным субъектам Российской Федерации.

В докладе **Д. А. Сазоновой** «Принцип социального государства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» раскрыты некоторые темы, которые в части социальной политики нашли отражение в решениях Конституционного Суда РФ в последние годы, среди них социальные права военнослужащих, пенсионеров. Автор убежден, что активная и деятельная позиция КС РФ в вопросах отстаивания приоритета конституционных прав граждан способствует повышению уровня социальной защищенности населения.

В докладе **А. Ю. Свиридовой** «Защита политических прав человека и гражданина Конституционным Судом Российской Федерации» обращено внимание, что основную массу дел данной категории – около 40% – составляют дела о нарушении избирательных прав граждан, был сделан обзор дел данной категории.

В докладе **Е. В. Фроловой** «Президент и палаты Федерального Собрания как субъекты обращения в Конституционный Суд Российской Федерации» показано, в каких случаях Президент РФ и палаты парламента обращаются в Конституционный Суд РФ, названы виды их обращений: запрос и ходатайство, сделан общий вывод о том, что взаимодействие данных органов государственной власти – элемент системы сдержек и противовесов, присущей разделению властей как основе устройства современного российского государства.

В докладе **А. С. Чурсиной** «Правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в решениях Конституционного Суда Российской Федерации» обращается внимание на тенденцию судебной практики, согласно которой предписания ФЗ от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» ни разу не становились предметом рассмотрения в суде, по поводу вынужденных переселенцев постановление было принято судом лишь однажды – в 2002 г. (см.: Постановление КС РФ от 21 ноября 2002 г. № 15-П).

После докладов всем выступающим были заданы вопросы присутствующими на заседании иными участниками конференции и зрителями. В заключении заседания на память о мероприятии его участникам были вручены книги, написанные сотрудниками кафедры конституционного и муниципального права ВГУ, и номер научно-практического журнала «Конституционализм и государствоведение».

*Е. В. Сазонникова,
доктор юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права*

ОБЗОР ЗАСЕДАНИЯ СЕКЦИИ «КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН» СТУДЕНЧЕСКОЙ НАУЧНОЙ СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА (апрель 2017 г.)

18 апреля 2017 г. состоялось заседание секции конституционного права зарубежных стран студенческой научной конференции юридического факультета, на котором выступили с докладами девять студентов. Их сообщения отражали наиболее интересные для обучающихся направления науки конституционного права: причины кризиса права на современном этапе, реализация прав и свобод человека и гражданина, импичмент главы государства, деятельность органов конституционного контроля, регулирование экономических отношений конституционными нормами, лоббизм в правотворчестве и его регулирование, деятельность молодежных парламентов, роль прокуратуры в защите прав и свобод человека.

Е. А. Татарин (2 курс магистратуры) выступил с докладом о регулировании и реализации конституционного права на обращение в органы государственной власти в России и Королевстве Испания. Он отметил, что право на обращение как важное конституционное право необходимо не только для участия в управлении делами государства, но и для реализации других прав, а также их защиты. Через взаимодействие граждан и государства в политической сфере происходит влияние граждан на принятие важных политических решений, граждане выступают участниками общественных отношений по государственному управлению обществом. При этом через право на свободную подачу обращений государство признает гражданина как субъекта политических отношений, определяет его правовой статус в нормативных правовых актах. В результате использования компаративистского подхода Е. А. Татарин сделал вывод о том, что в Испании процедура «ампаро» позволяет гражданам обращаться в Конституционный Трибунал

Королевства Испания без применения к ним нормативного акта в конкретном деле. Это свидетельствует о более простой, чем в России, процедуре защиты своих прав в органе конституционного контроля.

Большой интерес вызвало выступление **В. Г. Титова** (4 курс) – члена Молодежного парламента Воронежской области. Он охарактеризовал правовые основы функционирования молодежных парламентов в субъектах Российской Федерации (Воронежской и Волгоградской областях) и Минской области Республики Беларусь. Сравнение было проведено по следующим критериям: компетенция, способ формирования и внутренняя структура парламентов. В результате В. Г. Титов пришел к выводу, что для повышения эффективности учета интересов молодежи в законотворческой деятельности необходимо наделить Молодежный парламент Воронежской области правом законодательной инициативы в Законе Воронежской области «О Молодежном парламенте Воронежской области». Используя положительный опыт Республики Беларусь, он предложил изменить существующий порядок формирования Молодежного парламента Воронежской области (собеседование на конкурсной комиссии) и предусмотреть его выборность. А Минскому областному Молодежному парламенту, по мнению В. Г. Титова, стоит позаимствовать опыт Воронежской области и сформировать большее количество комиссий для более эффективной работы.

Интересная дискуссия развернулась по вопросу лоббистской деятельности в зарубежных странах и Российской Федерации. Этой теме были посвящены два выступления: **И. Г. Федюнина** (4 курс) и **Т. Н. Прокоповой** (1 курс). Выступающие обобщили подходы к вопросу правового регулирования

лоббизма в США, Канаде, Франции и России. И. Г. Федюнин проанализировал различные аспекты целесообразности регулирования лоббизма (для борьбы с коррупцией, отстаивания собственных интересов, повышения качества законопроектов, предотвращения коллизий) и обосновал необходимость принятия Федерального закона «О лоббистской деятельности», в котором предложил урегулировать: законодательно разрешенные формы лоббистской деятельности, которые лоббисты вправе использовать во взаимоотношениях с органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами; процедуры регистрации лоббистов и публичного раскрытия информации о том, чьи интересы они представляют; запрещенные способы воздействия на депутатов, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления; ответственность за использование запрещенных способов воздействия на депутатов, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления. Он обобщил опыт правового регулирования лоббизма Законом Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» и Законом Ямало-Ненецкого автономного округа «О правотворчестве».

Выступление **Д. М. Устаевой** (4 курс) было посвящено сравнительно-правовому исследованию деятельности прокуратуры в Федеративной Республике Германия и Российской Федерации. Она охарактеризовала законодательство ФРГ, регулирующее организацию и деятельность прокуратуры, привела интересные статистические данные о прокуратуре (количестве дел на одного прокурора, количество прокуроров на 100 тысяч населения). По результатам выступления возникла дискуссия между Д. М. Устаевой и И. Г. Федюниным по вопросу расширения полномочий прокуратуры Российской Федерации в части проведения расследований по уголовным делам. В результате студенты сошлись во мнении, что целесообразно вернуть

прокуратуре Российской Федерации полномочия по проведению предварительного следования, которое было передано Следственному комитету Российской Федерации.

А. В. Малык (2 курс) выступила с докладом о причинах кризиса права на современном этапе с конституционно-правовой точки зрения. Она обратила внимание на основные причины кризиса права: столкновение различных научных концепций по вопросу правопонимания, влияние международных отношений на национальное право, зависимость права от социально-экономических отношений, противоречия между правовыми нормами и правоприменением. А. В. Малык сделала вывод о необходимости формирования у молодежи правосознания, основанного на уважительном отношении к Конституции Российской Федерации, безусловном соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Доклад **Д. Э. Красненкова** (1 курс) отличался научным стилем изложения и высокой степенью обобщения практики Федерального Конституционного Суда Федеративной Республики Германия, касающейся права на объединение. Он систематизировал решения федерального органа конституционного контроля ФРГ, сравнил их с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации по аналогичным вопросам. Дискуссию вызвал результат сравнения позиций органов конституционного контроля России и ФРГ по вопросу существования и деятельности региональных политических партий. В. Г. Титов не согласился с положительной оценкой опыта ФРГ, где разрешены и действуют региональные политические партии в отличие от России (например, Христианско-социальный союз в Баварии).

А. В. Исаева (1 курс) выступила на тему конституционно-правового регулирования экономических отношений в России и зарубежных странах. Она проанализировала конституции зарубежных стран, которые более детально, чем в России, регулируют экономические отношения (ФРГ, Испании, Бразилии и

др.). А. В. Исаева уделила пристальное внимание довольно новому для России направлению науки – конституционной экономике, и сделала вывод о том, что конституционные нормы должны в большей степени регулировать экономические отношения, распределение экономических благ для обеспечения благосостояния всех граждан Российской Федерации.

Выступление **А. А. Калугиной** (1 курс) было посвящено интересному конституционно-правовому институту, который очень ред-

ко реализуется на практике – импичмент главы государства. Интерес к данной теме возник в связи с реализацией импичмента в последние годы: Президенту Бразилии Дилме Русеф в 2016 г. и Президенту Южной Кореи Пак Кин Хе в 2017 г. А. А. Калугина охарактеризовала конституционное регулирование импичмента в США, практику его реализации и сделала вывод о важной роли исследуемой процедуры в механизме парламентского контроля за деятельностью главы государства.

*И. А. Стародубцева,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного
и муниципального права*

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное устройство»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – два раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: e-a-bondareva@ya.ru; sovolgavgu@mail.ru

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок (ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления»). Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае, если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.elibray.ru).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: two times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: e-a-bondareva@ya.ru; sovolgavgu@mail.ru

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.